

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ В ЕВРОПЕ

ОТВЕТСТВЕННЫЙ РЕДАКТОР
О. Л. ЛУБОВИК

І Г І О Р І О Д І Є Ш І

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ В ЕВРОПЕ

Составители:
ФРАНСУАЗА КОМТ,
ЛЮДВИГ КРЕМЕР

Ответственный редактор
О.Л. ДУБОВИК

ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ

ГОРГОДЕЦ

МОСКВА · 2010

УДК 342.9
ББК 67.401
Э40

Защиту интеллектуальной собственности и прав
Издательского Дома «Городец» осуществляет
юридическая компания «Ведение специальных проектов»

Экологическая преступность в Европе / Составители:
Э40 Франсуаза Комт, Людвиг Кремер; отв. ред. О.Л. Дубовик;
перевод на русский язык. — М.: Издательский Дом «Го-
родец», 2010. — 352 с.

ISBN 978-5-9584-0242-7

В книге рассматриваются актуальные вопросы борьбы с экологиче-
ской преступностью на Европейском континенте. Приводятся данные о
состоянии, структуре и динамике этого вида преступности по отдельным
странам-членам Европейского Союза и России. Подробно обосновыва-
ются предложения по совершенствованию уголовного законодательства
и практики его применения. Прослеживается эволюция взглядов на роль
уголовного права в охране окружающей среды вплоть до принятия специ-
альной Директивы 19 ноября 2008 г.

Для студентов и преподавателей юридических вузов, научных работ-
ников, сотрудников природоохранных и правоохранительных органов,
граждан, интересующихся проблемами экологии, уголовного права и
криминологии.

УДК 342.9
ББК 67.401

ISBN 978-5-9584-0242-7

© Комт Ф., Кремер Л., составительство, 2009
© Кол. авт., перевод, 2009
© Издательский Дом «Городец», 2010

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ В ЕВРОПЕ

Составители: *Франсуаза Комт, Людвиг Кремер*

Ответственный редактор *О.Л. Дубовик*

Редактор *И.В. Краснослободцева*. Корректор *Н.П. Самойлова*. Компьютерная
верстка *Л.В. Тарасюк*.

Подписано в печать 15.07.2009 г. Формат 60 × 90 1/16. Бумага офсетная. Офсетная
печать. Гарнитура Таймс. Усл. печ. л. 22,0. Тираж 1500 экз. Заказ 2576.

Издательский Дом «Городец» 109382, Москва, ул. Краснодонская, д. 20,
корп. 2. Тел./факс: +7 (495) 351-55-80, 351-55-90.

www.gorodets.ru. E-mail: info@gorodets.ru

Отпечатано в ОАО «Типография «Новости»
105005, г. Москва, ул. Фр. Энгельса, 46

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|-----|
| Предисловие к изданию на русском языке. <i>О.Л. Дубовик</i> | 5 |
| Введение. <i>Людвиг Крәмер (Ludwig Krämer)</i> | 21 |
| Глава 1. Вступительная речь об экологической преступности. <i>Марго Волстрем (Margot Wallström)</i> | 24 |
| Глава 2. Экологические преступления в Европе — нормативы санкций. <i>Франсуаза Комт (Françoise Comte)</i> | 28 |
| Глава 3. Защита исчезающих видов фауны и флоры. <i>Виллем Вийн-стекерс (Willem Wijnstekers)</i> | 34 |
| Глава 4. Вещества, разрушающие озоновый слой: факты и цифры. <i>Гилберт М. Банкобеца (Gilbert M. Bankobeza)</i> | 44 |
| Глава 5. Незаконная лесозаготовка и незаконная торговля лесом и древесиной. <i>Дункан Брак (Duncan Brack)</i> | 55 |
| Глава 6. Системы санкций в области экологической преступности. <i>Марсель Бэйль (Marcel Bayle)</i> | 66 |
| Глава 7. Наказание за правонарушения в области утилизации отходов. <i>Николя де Саделеер (Nicolas de Sadeleer)</i> | 79 |
| Глава 8. Масштабы организованной экологической преступности: Европейская перспектива. <i>Ханс-Йорг Альбрехт (Hans-Jörg Albrecht)</i> | 86 |
| Глава 9. Организованная экологическая преступность: пример Италии. <i>Джузеппе Ди Лелло Финуоли (Giuseppe Di Lello Finuoli)</i> | 122 |
| Глава 10. Размышления о коррупции, территориальном планировании и строительстве домов в Испании. <i>Антонио Верчер Ногuera (Antonio Vercher Noguera)</i> | 128 |
| Глава 11. Необходимость эффективного применения экологического права. <i>Кэтрин Дэй (Catherine Day)</i> | 136 |
| Глава 12. Ответственность и санкции, уголовная ответственность в Венгрии. <i>Гюла Банди (Gyula Bándi)</i> | 141 |
| Глава 13. О пользе уголовного судопроизводства с точки зрения экологических проблем. <i>Корин Лепаж (Corinne Lepage)</i> ... | 159 |

| | |
|---|-----|
| Глава 14. Применение уголовного экологического права в Германии. <i>Райнер-Йорг Хюпер (Rainer-Jörg Hüper)</i> | 163 |
| Глава 15. Системы административного уголовного законодательства в Европе: ценность для окружающей среды? <i>Питер Паг (Peter Pagh)</i> | 172 |
| Глава 16. Необходимо ли укрепление уголовно-экологического права? На примере Италии. <i>Джанфранко Амэндола (Gian- franco Amendola)</i> | 189 |
| Глава 17. Сопоставление европейского уголовного законодательства. <i>Гюнтер Хайне, Кристоф Рингельман (Günter Heine, Chri- stoph Ringelmann)</i> | 211 |
| Глава 18. Уголовные санкции за экологические преступления в присоединившихся странах. Пример Польши. <i>Магдалена Бар (Magdalena Bar)</i> | 230 |
| Глава 19. Уголовное экологическое право в Европе в будущем: отчет об исследованиях. <i>Даррен Абрахамс (Darren Abrahams)</i> | 235 |
| Глава 20. Экологическая преступность в России: состояние, тенден- ции и средства борьбы. <i>О.Л. Дубовик, А.Э. Жалинский</i> | 244 |

Глава 20. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ В РОССИИ: СОСТОЯНИЕ, ТЕНДЕНЦИИ И СРЕДСТВА БОРЬБЫ

О.Л. Дубовик, А.Э. Жалинский

Постановка проблемы. Ухудшение состояния окружающей среды, обострение отдельных проявлений экологического кризиса, рост экологических преступлений и увеличение наносимого ими ущерба во многих других странах и регионах, как и в России, наряду с возрастанием масштабов потребления природных ресурсов и негативных воздействий на окружающую среду требуют поиска новых средств ее защиты. Специалисты — экологи, юристы, политики — пытаются разработать и реализовать специальные концепции, например, устойчивого развития, доктрины и программы действий. Как правило, это комплексные документы, в которых сформулированы с помощью политических средств разноуровневые цели и предусмотрены инструменты, охватывающие различные группы правовых, организационных, финансовых и иных мероприятий. Они должны осуществляться системно, согласованно и на разных уровнях. Эффективность их реализации зависит от многих факторов: заинтересованности власти и общества в решении экологических проблем, стабильности экономики и приоритетов экологического развития, наличия военных и межнациональных конфликтов, устойчивости демократических традиций, совершенства правового регулирования, разработанности научных основ экологической политики и отдельных ее направлений.

Следует отметить, что последнее из названных выше обстоятельств сравнительно недавно стало привлекать внимание ученых и практиков. Начиная с 1990-х гг. (после Конференции в Рио-де-Жанейро) был проведен ряд специальных исследований целей и принципов экологической политики; разработан ряд мер по оптимизации ее связей с другими видами политики — уголовно-правовой, транспортной, торговой, промышленной, энергетической, сельскохозяйственной и т.п., хотя пока и недостаточно реализуемых на практике; предусмотрены законодательно возможности использования экономических инструментов для более эффективного обеспечения экологической политики; разработаны меры, учитывающие особенности ее реализации в городах, при обращении с отходами, при применении мер юридической

ответственности и проч. Пожалуй, можно сказать, что в настоящее время в доктрине, в законе и на практике сформировано достаточно целостное представление о содержании и структуре экологической политики, ее отдельных направлениях, правовой и институциональной основах, задачах и средствах их достижения. В то же время некоторые элементы экологической политики осознаны и разработаны недостаточно именно как ее составляющие, как компоненты, влияние которых на экологическую политику в целом и эффективность отдельных ее направлений нередко весьма велико. В первую очередь это касается уголовно-экологической политики.

Уголовно-экологическая политика в Российской Федерации является комплексной, основывающейся на данных уголовного и экологического права, осуществляемой в рамках уголовного и экологического законодательства самыми разными субъектами постоянной (непрерывной) деятельности. Структурно — подобно другим видам правовой политики — уголовно-экологическая политика включает в себя ряд элементов:

а) *субъектов* разработки, принятия и реализации уголовно-экологических политических решений, в том числе законодателей, общественные объединения, специальные образования, задачами которых является выработка и принятие либо реализация уголовно-политических решений (например, природоохранные прокуратуры, суды, экологическая милиция, контрольно-надзорные природоохранные органы и др.), либо организационная деятельность по их реализации (органы управления охраной окружающей среды, органы местного самоуправления, осуществляющие профилактику экологических правонарушений и обеспечивающую деятельность самого широкого плана);

б) *уголовное и экологическое законодательство*;

в) *обеспечивающие ресурсы* (финансовые, материальные и др.);

г) *совокупность мер* (мероприятий) по выявлению, пресечению и предупреждению экологических преступлений.

Указанные элементы, однако, рассматриваются обычно при характеристике законодательства, системы управления, а не применительно к задаче оптимизации уголовно-экологической политики как таковой и повышения эффективности ее реализации.

Становление уголовно-экологической политики. Данный процесс пока что нельзя признать завершенным: уголовно-экологическая политика в целом и взятая применительно к отдельным странам, в том числе к России, еще не сформировалась как устойчивый, формализованный, единый вид политики. Причины этого заключаются в следующем:

- опережающее развитие экологической преступности, включая появление новых видов опасного противоправного поведения;
- имевшее место на протяжении многих лет пренебрежение задачами борьбы с экологической преступностью, наблюдающееся сегодня отставание интереса к этому по сравнению с провозглашаемыми приоритетами борьбы с терроризмом, насильственной, коррупционной и иными видами преступности;
- неготовность общества тратить значительные средства на организацию и функционирование специальных структур, задачей которых является пресечение и предупреждение экологических преступлений;
- субъективные представления политиков (и законодателей), зачастую не осознающих значения связей между экономическим и экологическим благополучием российского государства и граждан РФ и степенью снижения указанных параметров под влиянием экологической преступности и наносимого ею ущерба;
- отсутствие должного научного обеспечения и др.

В то же время следует признать, что отдельные компоненты уголовно-экологической политики в Российской Федерации развивались в последние годы чрезвычайно интенсивно. Это относится в первую очередь к уголовному законодательству (что характерно для многих стран), во вторую — к формированию системы специальных органов по борьбе с экологической преступностью (показательным примером здесь служит опыт СССР и России по созданию сети природоохранной прокуратур и экологической милиции).

Юридическая ответственность за нарушения законодательства об охране окружающей среды

Традиционно в России институт юридической ответственности в целом и за экологические правонарушения в частности относится к числу наиболее разработанных в законодательстве и правовой доктрине, интенсивно применяемых на практике и расцениваемых как средство решения чуть ли не всех проблем. Политики, законодатель, общественное мнение склонны полагать, что усиление ответственности способно воспрепятствовать росту преступности и снизить негативное воздействие экономических, социальных и иных факторов, ее порождающих. Работники правоохранительных и контрольно-надзорных органов постоянно ссылаются на несовершенство и мягкость закона, низкие размеры санкций, требуют их усиления, прикрывая низкую эффективность собственной работы. Такого рода мнения и подходы по меньшей

мере не основаны на объективной оценке состояния уголовного и административного, гражданского и налогового законодательства, результатов его реформирования и попыток создать организационные, финансовые и иные условия его реализации. Другими словами, существует значительное несовпадение между объективными и субъективными показателями уголовно-экологической политики и примыкающим к ней направлениям борьбы с нарушениями требований об охране окружающей среды.

Реформа и состояние законодательства об ответственности за экологические правонарушения. В разных сферах правового регулирования (отраслях) реформа законодательства о юридической ответственности за нарушения требований экологического законодательства осуществлялась не одновременно и в разных масштабах. Наименее затронутыми в последние годы оказались гражданско-правовая ответственность (и возмещение экологического вреда), дисциплинарная ответственность. Хотя новые ГК РФ и Трудовой кодекс (ТК) РФ вступили в силу соответственно в 1995 и 2002 гг., практически неизменными остались основания, принципы, порядок и другие атрибуты этих видов юридической ответственности. Они базируются на подходах, выработанных в экологическом законодательстве начала 1990-х гг. и закрепленных в Конституции РФ 1993 г. Иначе дело обстоит с уголовной, административно-правовой и налоговой ответственностью за экологические правонарушения.

Наиболее кардинальными следует считать изменения уголовного законодательства. УК РФ вступил в силу с 1 января 1997 г. (принят в 1996 г.). Полагаем необходимым кратко напомнить об основных изменениях уголовно-правового регулирования ответственности за экологические преступления.

В соответствии с рекомендациями Конвенции о защите окружающей среды средствами уголовного закона от 4 октября 1998 г. (Страсбург), хотя Россия ее и не подписала, в УК РФ впервые была выделена специальная гл. 26 «Экологические преступления»; включены новые составы преступлений, например, нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ, при обращении с экологически опасными веществами и отходами, порча земли и др.; предусмотрены квалифицирующие признаки разной степени общественной опасности, что позволяет дифференцировать наиболее опасные виды противоправного поведения и ответственность за них; преимущественно использованы конструкции материальных составов; предусмотрены альтернативные санкции — штрафы, исправительные работы, лишение

права заниматься определенной деятельностью или занимать определенные должности, обязательные работы, ограничение свободы, лишение свободы; расширен круг объектов защиты (окружающая среда, ее компоненты — вода, атмосферный воздух, континентальный шельф, исключительная экономическая зона, морская среда, животный и растительный мир, виды животных и растений, занесенных в Красную книгу, и т.п.), особо охраняемые природные территории и леса; более подробно и точно описаны признаки объективной стороны составов преступлений; четко дифференцированы формы вины (умысел и неосторожность, двойная форма вины) и др.

В отличие от ряда стран в УК РФ нет ответственности юридических лиц; отсутствует в нем и санкция в виде возмещения вреда. Вразрез с рекомендациями Конвенции в гл. 26 УК РФ предусмотрен только один состав поставления в опасность.

В целом законодательное регулирование уголовной ответственности за экологические преступления соответствует аналогичным предписаниям, действующим в странах ЕС. Тем не менее, как известно, все предпринятые международным сообществом и отдельными государствами меры, начиная от совершенствования уголовного законодательства и заканчивая созданием специальных органов по борьбе с экологической преступностью, не принесли ожидаемых результатов: количество совершаемых преступлений возрастает, еще более опасны причиняемые ими последствия. Более того, специалисты отмечают появление новых видов экологических преступлений, обращают внимание на взаимное подкрепление экологической и коррупционной и организованной преступности, неэффективность санкций, низкую профилактическую роль уголовного закона и даже его бессилие на фоне общего кризиса уголовного права и уголовно-правовой юстиции.

Эти и другие обстоятельства потребовали проведения специальных исследований экологической преступности, например, в рамках Европейского Союза, их обсуждения и анализа тенденций как самой преступности и ее новых видов, так и новых средств борьбы с нею, т.е. мониторинга экологической преступности, который постоянно ведется и в России¹.

¹ Весной 2006 г. Государственной Думой РФ (Комитет по экологии) был проведен ряд мероприятий, включая парламентские слушания, на которых обсуждался вопрос об усилении борьбы с экологической преступностью в России, в январе 2006 г. в ИГП РАН было проведено заседание Ученого Совета на тему «Экологическая коррупция», а в декабре 2008 г. в Совете Федерации состоялись слушания по вопросу о преодолении экологической коррупции, и др.

В связи с этим в последнее время в России предлагаются изменения гл. 26 УК РФ¹. В частности, по инициативе субъекта РФ — г. Москвы разработан проект, по которому в большинство статей должны быть введены составы поставления в опасность, проведена дальнейшая дифференциация квалифицирующих признаков и объектов уголовно-правовой охраны, повышены в ряде случаев размеры санкций. Проект был внесен в Комитет по законодательству Государственной Думы РФ в 2005 г.²

Состояние, структура и динамика экологической преступности. Статистические данные об экологической преступности, как известно, дают только общую характеристику этого опасного для человечества, защиты экологических прав граждан и правопорядка явления. Учитывая латентность данного вида преступного поведения, они могут служить всего лишь отправной точкой для последующего анализа, проводимого в уголовно-политических целях, т.е. для обоснования мер по совершенствованию уголовного закона и правоприменительной практики. Все же (несмотря на объективную и субъективную относительность приводимых ниже, в табл. 1 сведений), они свидетельствуют об определенных сдвигах в отношении правоохранительных органов к реализации норм гл. 26 «Экологические преступления» УК РФ.

Приведенные данные³ четко указывают на два обстоятельства: во-первых, на стабильный рост числа зарегистрированных экологических преступлений; во-вторых, на зависимость объемов работы правоохранительных органов от необходимости освоить

¹ До настоящего времени нормы этой главы подвергались изменениям только в общем плане — при внесении изменений в УК в целом (замена МРОТ твердыми денежными суммами, замена категорий преступлений по ФЗ от 8 декабря 2003 г.). Таким образом, данная глава — одна из самых стабильных во всем Кодексе.

² До сего времени по указанному проекту не принято положительного решения в связи с возражениями Верховного Суда РФ, построенными на устаревшем подходе к оценке экологической преступности и наносимого ею вреда.

³ Здесь и далее в данной главе статистика дана по официальным изданиям Государственных докладов о состоянии окружающей среды в РФ в 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 гг., а также использованы: Лунева В.В. Преступность XX века. М., 1998; Краткий анализ состояния преступности в России в 2001 году // Российская юстиция. 2002. № 4. С. 77–78; Краткая характеристика состояния преступности в России в 2000 г. // Российская юстиция. 2001. № 3. С. 77–78; Состояние преступности в России за январь–декабрь 1996 г. М., 1997; Состояние преступности в России за 1997 год. М., 1998; Состояние преступности в России за I полугодие 1999 г. М., 1999; Краткий анализ состояния преступности в России в 2002 г. // Российская юстиция. 2003. № 5. С. 74; Судебная статистика: Преступность и судимость (современный анализ данных уголовной судебной статистики России 1923–1997 годов) / Под ред. И.А. Андрюшечкиной. М., 1998. С. 64; Криминогенная ситуация в России на рубеже XXI века / Под общ. ред. А.И. Гурова. М., 2000 и др.

Таблица 1. Состояние и динамика экологической преступности за 1996–2007 гг.

| Годы | Кол-во |
|--|--------|
| 1996 г. (Последний год действия УК РСФСР) | 11096 |
| 1997 г. (Первый год действия УК РФ — адаптационный период) | 6971 |
| 1998 г. (Второй год действия УК РФ — адаптационный период) | 8773 |
| 1999 г. (Третий год действия УК РФ) | 12413 |
| 2000 г. (Четвертый год действия УК РФ) | 14818 |
| 2001 г. (Пятый год действия УК РФ) | 17128 |
| 2002 г. (Шестой год действия УК РФ) | 21429 |
| 2003 г. (Седьмой год действия УК РФ) | 26096 |
| 2004 г. (Восьмой год действия УК РФ) | 30573 |
| 2005 г. (Девятый год действия УК РФ) | 33491 |
| 2006 г. (Десятый год действия УК РФ) | 41883 |
| 2007 г. (Одиннадцатый год действия УК РФ) | 41242 |

новое уголовное законодательство об ответственности за экологические преступления, являющиеся, по мнению специалистов, наиболее сложным для понимания и применения. Существенный интерес (несмотря на незначительное число зарегистрированных преступлений) представляют аналогичные данные по динамике тех видов экологических преступлений, которые были либо впервые введены в УК РФ, либо изменены очень существенно в ходе уголовно-правовой реформы.

Как видим, несмотря на существенное изменение уголовного закона (по указанным видам экологических преступлений) можно предположить, что роль здесь играет не столько адаптация к новому УК, сколько общая инертность правоохранительных органов, не склонных привлекать к уголовной ответственности тех, кто нарушает стандарты и правила охраны окружающей среды. Конечно, совсем иная картина складывается при анализе так называемых классических экологических преступлений, т.е. браконьерства. Приведем для сравнения эти данные.

Приведенные данные, что закономерно, в этом случае ярче отражают и значение адаптационного периода (который, кстати, и проходил легче именно для этих составов, хотя и они подверглись серьезным преобразованиям). При опросах работников Московской экологической милиции и Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры выяснилось, что формулировки

Таблица 2. Динамика отдельных видов экологических преступлений

| № ст. УК \ Год | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 246 | 6 | 2 | 3 | 5 | 3 | 9 | 10 | 33 | 21 | 127 | 29 |
| 247* | 20 | 31 | 30 | 26 | 40 | 54 | 58 | 70 | 78 | 113 | 84 |
| 248** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 249 | 12 | 6 | 5 | 1 | 1 | 5 | 8 | 3 | 2 | 4 | 3 |
| 250 | 7 | 7 | 8 | 18 | 16 | 12 | 19 | 12 | 26 | 38 | 32 |
| 251 | 2 | 4 | 7 | 7 | 6 | 6 | 10 | 15 | 13 | 37 | 20 |
| 252 | 6 | 2 | 1 | 3 | 1 | 0 | 2 | 4 | 9 | 26 | 13 |
| 254 | 3 | 6 | 7 | 10 | 4 | 13 | 21 | 15 | 13 | 83 | 27 |
| 255 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 12 | 15 | 10 | 18 |
| 261*** | 182 | 146 | 190 | 142 | 258 | 730 | 2021 | 2331 | 2320 | 4836 | 2487 |
| 236 | 26 | 52 | 40 | | | | | | | | |
| 238 | 100 | 58 | 113 | | | | | | | | |

* Обращает внимание резкий разрыв по количеству зарегистрированных преступлений между ст. 247 «Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов» УК РФ и ст. 246, 250–252, 254 УК РФ, устанавливающих уголовную ответственность за загрязнение вод, почвы и т.д. Напомним, что ст. 247 — единственная в гл. 26 — содержит состав постановления в опасность и предусматривает, тем самым, уголовную ответственность за создание угрозы окружающей среде. Это, вне всяких сомнений, означает, что доказывать угрозу причинения вреда окружающей среде и другим благам легче, чем устанавливать (и правильно определять) реально наступивший вред.

** Нулевая применяемость ст. 248 УК РФ «Нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами» объясняется в первую очередь отсутствием состава постановления в опасность, что является ошибкой законодателя. В современной ситуации повышения опасности биотерроризма, незаконной торговли генно-инженерно модифицированными организмами, усиления мер экспортного контроля за технологиями и биологическими (бактериологическими) веществами, которые могут быть использованы для создания оружия массового поражения (токсического и проч.), необходимо повысить профилактический потенциал данного уголовно-правового запрета.

*** Эти данные, конечно, в основном отражают статистику лесных пожаров, причиненных неосторожным или умышленным обращением с огнем и источниками повышенной опасности; доля же нарушения правил обращения с опасными веществами и отходами в ведомственной и судебной статистике не фиксируется. Видимо, такого рода преступные деяния не превышают нескольких случаев в год.

Таблица 3. Динамика браконьерства

| № ст. УК \ Год | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 256 | 4741 | 3279 | 4582 | 5489 | 6333 | 7817 | 9170 | 11062 | 13724 | 15146 | 19259 | 18025 |
| 258 | 689 | 826 | 774 | 972 | 728 | 904 | 701 | 759 | 782 | 1083 | 1397 | 1292 |
| 260 | 4820 | 2609 | 2955 | 5672 | 7514 | 8114 | 10654 | 12052 | 13475 | 14641 | 16281 | 19128 |

ст. 256 и 258 УК РФ не вызывают у них особых проблем при расследовании и квалификации преступлений. Подтверждает это мнение и неудавшаяся попытка внести изменения в указанные статьи Уголовного кодекса, предпринятая по инициативе отнюдь не МВД РФ и Прокуратуры РФ, а Госкомрыболовства (ныне — Федеральное агентство по рыболовству) и Министерства сельского хозяйства РФ в начале 2003 г.¹

Сопоставим эти данные с информацией об общем количестве зарегистрированных в России преступлений.

Таблица 4. Динамика зарегистрированных преступлений (в тыс.)

| 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|----------|----------|----------|----------|----------|----------------|----------|----------|
| 26250,81 | 23973,11 | 25819,40 | 30017,48 | 29520,00 | 29683,00 | 25263,05 | 27563,98 |
| 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | I квартал 2009 | | |
| 28938,10 | 35547,38 | 38553,73 | 35825,41 | 32098,62 | 10476,86 | | |

Если по преступности в целом в отдельные годы отмечался спад и стабильный рост начиная с 2002 г. то, как отмечалось выше, по экологической преступности тенденция роста характеризуется устойчивостью. Еще более наглядными в этом плане являются данные об удельном весе экологических преступлений в общем числе преступлений по стране (в процентах) (табл. 5).

Видно, что прирост экологической преступности опережает рост преступности в целом, а адаптационный период резче выражен по отношению к нормам гл. 26 УК РФ. В Государственном докладе об охране окружающей среды и природопользовании в Российской Федерации за 2001 г. отмечается, что «статистика фиксирует устойчивую тенденцию роста экологической преступности. За 11 лет (с 1991 по 2001 г.) общее число таких преступлений выросло в 5,5 раз» (с. 330), а с 2000 по 2006 г. их прирост в среднем составлял 16,4% ежегодно².

Здесь же указывается, что темпы роста числа лиц, совершивших экологические преступления, не были столь заметными, «поскольку эти показатели определяются не реальным состоянием экологической преступности, а уровнем борьбы с нею, так как регистрация и учет лиц, совершивших преступления, начинаются со стадии подготовки обвинительного заключения, по утверж-

¹ В проекте предлагалось существенно изменить перечень квалифицирующих обстоятельств, в частности, снять признак места совершения преступления — места нереста и пути к ним и др. Такое изменение могло бы способствовать росту наиболее экологически опасных видов браконьерства и его безнаказанности.

² Государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2007 г. С. 384-385.

Таблица 5. Удельный вес экологических преступлений по УК РСФСР и УК РФ, %

| Год | УК РСФСР | Год | УК РФ |
|--------------------------------|----------|-------|-------|
| 1991 | 0,17 | 1997 | 0,29 |
| 1992 | 0,12 | 1998 | 0,33 |
| 1993 | 0,11 | 1999 | 0,41 |
| 1994 | 0,12 | 2000 | 0,50 |
| 1995 | 0,29 | 2001 | 0,58 |
| В среднем за пятилетний период | | 0,422 | |
| 1996 — год принятия УК РФ | | 0,42 | |

дении которого значительное число таких лиц освобождается от уголовной ответственности по «нереабилитирующим основаниям» (с. 330). Удельный вес в общем числе преступников лица, совершившие экологические преступления, составили в 1997 г. — 0,5%, 1998 г. — 0,6, 1999 г. — 0,7, 2000 г. — 0,8, в 2001 г. — 0,9%. Удельный же вес тех из них, кто был освобожден от уголовной ответственности в общем числе преступников составил: в 1997 г. — 16,9%, 1998 г. — 20,9, 1999 г. — 26,5, 2000 г. — 34,1, в 2001 г. — 15,1%.

Приведем данные, характеризующие распространенность экологических преступлений в регионах (табл. 6).

География экологической преступности в этом случае иллюстрирует не столько «вклад» регионов, сколько активность природоохранных и правоохранительных органов в борьбе с нею. Средства массовой информации на протяжении последних лет, документы Гринпис и WWF (Всемирного фонда дикой природы), исследования Московского и Дальневосточного центров по борьбе с коррупцией, терроризмом и организованной преступностью предоставляют достоверную информацию о том, что Дальневосточный регион является лидером по незаконным порубкам, незаконной торговле морскими биоресурсами, иным экологическим преступлениям. Но регистрируется здесь таковых практически в два раза меньше, чем, например, в Центральном федеральном округе, а высокий процент прироста (28,5%) в 2001 г. по сравнению с 2000 г. говорит лишь об изначально заниженных данных.

Показательны сведения о состоянии административных экологических правонарушений в стране (табл. 7).

Резкое снижение объемов выявления экологических правонарушений связано с реорганизацией системы контрольно-надзорных органов и сокращением численности инспекторов. Особенно тревожно выглядит тенденция снижения по посягательствам на

Таблица 6. География экологических преступлений

| Наименование федерального округа | Количество преступлений | | Пр- %, | Количество преступлений | | Пр- %, | Выявлено лиц | | Пр- %, | Выявлено лиц | | Пр- %, |
|--|--|---------|-----------|----------------------------|---------|-----------|--------------|----------------|-----------|--------------|---------|-----------|
| | 2001 г. | | | 2007 г. | | | 2003 г. | | | 2007 г. | | |
| | 2000 г. | 2001 г. | | 2003 г. | 2007 г. | | 2000 г. | 2001 г. | | 2003 г. | 2007 г. | |
| Центральный | 2092 | 2093 | 0,0 | 4166 | 24,7 | 1753 | 1495 | -14,7 | 1400 | 1939 | 38,5 | |
| Южный | 3954 | 5140 | 30,0 | 9399 | 34,2 | 4807 | 5918 | 23,1 | 5748 | 7962 | 38,5 | |
| Северо-Западный | 2496 | 2559 | 2,5 | 3926 | 26,2 | 1562 | 1102 | -29,4 | 951 | 1207 | 26,9 | |
| Сибирский | 2125 | 2397 | 12,8 | 8619 | 73,3 | 1955 | 1642 | -16,0 | 2131 | 4072 | 91,1 | |
| Приволжский | 1816 | 2174 | 19,7 | 6392 | 117,0 | 1698 | 1725 | 1,6 | 1960 | 3747 | 91,2 | |
| Дальневосточный | 1031 | 1325 | 28,5 | 3423 | 77,0 | 1055 | 1065 | 0,9 | 969 | 2024 | 108,9 | |
| Уральский | 580 | 692 | 19,3 | 2849 | 80,1 | 468 | 419 | -10,5 | 635 | 1245 | 96,1 | |
| Всего по России | 14818 | 17128 | 15,6 | 41242 | 58,0 | 14161 | 14236 | 0,5 | 15085 | 24948 | 65,4 | |
| Наименование федерального округа | Количество зарегистрированных преступлений | | | | | | | Темпы прироста | | | | |
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Центральный | 3091 | 3340 | 3922 | 3893 | 4066 | 4166 | 8,1 | 17,4 | 26,9 | 0,7 | 4,4 | 2,5 |
| Северо-Западный | 2853 | 3112 | 3121 | 2755 | 3177 | 3926 | 9,1 | 0,3 | 9,4 | -11,7 | 42,5 | 23,6 |
| Южный | 5988 | 7003 | 8121 | 8348 | 10050 | 9399 | 17,0 | 16,0 | 35,6 | 2,8 | 20,4 | -6,5 |
| Сибирский | 3160 | 4975 | 5316 | 6504 | 8286 | 8619 | 57,4 | 6,9 | 68,2 | 22,3 | 27,4 | 4,0 |
| Приволжский | 2933 | 2946 | 3929 | 4934 | 6435 | 6392 | 0,4 | 33,4 | 34,0 | 25,6 | 30,4 | -0,7 |
| Дальневосточный | 1418 | 1934 | 1950 | 2549 | 3423 | 3925 | 36,4 | 0,8 | 37,5 | 30,7 | 34,3 | 14,7 |
| Уральский | 954 | 1582 | 2571 | 2637 | 3820 | 2849 | 65,8 | 62,5 | 169,5 | 2,6 | 44,9 | -25,4 |
| Всего по России | 21429 | 26096 | 30573 | 33491 | 41883 | 41242 | 21,8 | 17,2 | 42,7 | 9,5 | 25,1 | -1,5 |

Таблица 7. Динамика отдельных видов экологических правонарушений, выявленных при проведении экологического контроля

| Год | Пресягательства, тыс. ед. | | | | |
|------|---------------------------|---------------------------------|----------|---------------|--|
| | на атмосферный воздух | на порядок обращения с отходами | на землю | на биоресурсы | на порядок проведения экологической экспертизы |
| 2000 | 70,5 | 48,3 | 33,6 | 11,7 | 6,8 |
| 2001 | 25,8 | 25,0 | 24,4 | 14,9 | 3,8 |
| 2002 | 21,5 | 26,5 | 12,1 | 5,7 | 3,6 |

биоресурсы при сопоставлении со стабильным ростом уголовно наказуемого браконьерства (табл. 3).

С 2001 г. наметилась тенденция сокращения масштабов контрольно-надзорной деятельности. Здесь же отметим постепенно складывающуюся ситуацию вытеснения уголовно-правовых и административно-правовых санкций мерами гражданско-правовой ответственности. Частично это объясняется активизацией деятельности арбитражных судов.

С сентября 2004 г. в связи с реформой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти произошло перераспределение сфер контроля и соответственно изменились источники предоставления статистической информации, что в свою очередь в значительной степени осложнило сведение в единую таблицу данных по контролю и применению мер юридической ответственности. Учитывая то, что статистические данные изменяются ежегодно, приведем некоторые из них. Так, Государственным горным надзором (Ростехнадзор) в 2004 г. было проведено 65,5 тыс. обследований, в том числе в области охраны недр. Выявлено нарушений правил и норм безопасности и охраны недр всего 448,7 тыс., в том числе в области охраны недр 56,8 тыс. К административной ответственности в области охраны недр привлечено 1,1 тыс. должностных лиц. Росприроднадзором проверено 18640 объектов. Было выявлено 9944 нарушения. Выдано 7600 предписаний. Исполнено 5556. В правоохранительные органы передано 539 дел, возбуждено 65 уголовных дел (данные приводятся в целом по России).

Характерна и такая — постоянно проявляющаяся — зависимость: количество выявленных нарушений *превышает* количество подвергнутых проверке объектов. Это заставляет предположить, что в ряде случаев (на ряде объектов хозяйственной деятельности) наличествует *системность* правонарушающего поведения.

Таблица 8. Применение мер юридической ответственности в 2001–2002 гг.¹

| Субъект контроля | Количество проверенных объектов, тыс. ед. | Количество нарушений, тыс. | Выдано предписаний, тыс. | Остановлено на деятельности объектов | Привлечено к административной ответственности, тыс. человек | Предъявлено штрафов на сумму, млн руб. | Возбуждено уголовных дел | Предъявлено исков на сумму |
|--|---|----------------------------|--------------------------|--------------------------------------|---|--|--------------------------|----------------------------|
| МПР России Госэкоконтроль | 200 | 208,5 | 152 | 2,7 тыс. | 50 | 117,8 | 4,5 тыс. | 3,9 млрд руб. |
| Госводконтроль | 16,522 (17,585) | 23,309 (29,494) | 24,129 (28,165) | 130 (156) | 4,037 | 12,600 (4,985) | 4 (5) | 27,4 (78,5) млн руб. |
| Гослесконтроль | 60 (24) | 87 (9,3) | 46 (7,4) | 1200 (146) | 32 | 13,5 (3,86) | 1200 (97) | 2,6 (2,3) млрд руб. |
| Госконтроль в области охраны атмосферы | 18,145 | 21,5 (28,6) | — | 397 | 4,7 | 4,08 | 4 | 5,568 млн руб. |
| Госконтроль за отходами | 21,7 (22,2) | 26,5 (24,9) | 24,729 | 127 | — | — | 8 | 22,016 млн руб. |

¹ Данные объединены в табличную форму для удобства их сопоставления. Они взяты по представленному для анализа разделу проекта Госдоклада о состоянии и об охране окружающей среды в РФ в 2002 г. В скобках указаны данные за 2001 г.

Для сравнения рассмотрим результаты госконтроля за соблюдением законодательства о сертификации и стандартизации. Проверки соблюдения субъектами хозяйственной деятельности требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации и контроль за сертифицированной продукцией и услугами в 2002 г. показали, что количество нарушений законодательства о сертификации значительно. Всего было проведено 28374 проверки продукции разных отраслей промышленности и услуг, оказываемых населению, на 23348 предприятиях различных форм собственности и видов деятельности, которые осуществляли 463 инспектора¹.

Таблица 9. Сравнительные данные количества объектов контроля и его результатов

| Год | Количество предприятий | Количество проверок | Уровень выявленных нарушений, % |
|------|------------------------|---------------------|---------------------------------|
| 1999 | 27945 | 23437 | 83,87 |
| 2000 | 28869 | 24335 | 84,29 |
| 2001 | 26402 | 21167 | 80,17 |
| 2002 | 23348 | 28374 | 76,96 |

Результаты повторных проверок показывают, что 88,5% предприятий, на которых были выявлены нарушения, приняли меры к их устранению. Общий объем проверенной в 2002 г. продукции составил в денежном выражении 8737,5 млн руб., в том числе сертифицированной — 6698,7 млн руб. Запрещена реализация продукции на сумму более 940,2 млн руб., в том числе сертифицированной — 576,4 млн руб.

Нарушителям обязательных требований государственных стандартов и правил обязательной сертификации было выдано 23744 предписания, в том числе 14 475 предписаний о запрете (прекращении, приостановке) реализации продукции и оказания услуг, а также 1930 предписаний об изъятии из оборота некачественной продукции (табл. 10).

Укажем, что по официальным данным было вынесено постановлений о наложении штрафов — 6319 (на сумму 15,77 млн руб.).

Сопоставление этих двух сфер контрольно-надзорной деятельности дает основания сделать вывод о необходимости совершенствования методики и тактики проведения мероприятий по выявлению экологических правонарушений структурами МПР России.

¹ Данные приводятся по Ежегоднику 2002 Госстандарта России. www.gost.ru

Таблица 10. Динамика соотношения объемов продукции

| Год | Объем продукции, млн руб. | | Удельный вес запрещенной к реализации продукции, % |
|------|---------------------------|--------------------------|--|
| | проверенной | запрещенной к реализации | |
| 1999 | 4073,1 | 484,6 | 11,90 |
| 2000 | 4104,9 | 650,2 | 15,84 |
| 2001 | 4075,9 | 601,6 | 14,76 |
| 2002 | 8737,52 | 940,28 | 10,7 |

Оценка состояния экологической преступности и правонарушаемости в Российской Федерации. Анализ статистики и результатов специальных эколого-криминологических исследований показывает, что:

а) сформировалась устойчивая тенденция опережающего (по сравнению с преступностью в целом) роста экологической преступности;

б) проявляются стабильные тенденции постепенного роста правонарушений и преступлений, связанных с незаконным добыванием объектов животного и растительного мира (браконьерство), нарушением правил обращения с опасными веществами и отходами, с нарушением правил сертификации и безопасности продукции, работ, услуг;

в) состояние и динамика выявленных нарушений законодательства о природопользовании и охране окружающей среды отражают не столько их реальную распространенность, сколько активность правоохранительных и природоохранных органов;

г) экологическая преступность характеризуется высокой латентностью (число преступлений в сотни и тысячи раз ниже, чем административных проступков);

д) экологическая правонарушаемость чрезвычайно высока, следовательно, противоправное поведение характеризуется массовостью, широкой распространенностью;

е) увеличивается суммарный ущерб (экологический и экономический) от противоправного поведения;

ж) возникли новые виды противоправного поведения (незаконная торговля окружающей средой) с одновременным распространением коррупционного преступного поведения, проникновением организованной и профессиональной преступности в сферу экологической преступности;

з) в ряде регионов противоправное использование природных ресурсов становится средством существования местного населения;

и) меняется *modus operandi* экологических преступлений и их мотивация — в сторону извлечения незаконной прибыли и усиления корыстной направленности;

к) дальнейшее распространение экологической преступности создает угрозу национальным интересам России, благосостоянию и здоровью ее граждан, снижает возможность экспортно-импортных отношений с экологически чувствительными странами (ФРГ, Дания и др.), ухудшает имидж государства в целом и уполномоченных им органов исполнительной власти (МПР России).

Реформа законодательства об административной ответственности за экологические правонарушения. Новый Кодекс об административных правонарушениях РФ (далее — КоАП РФ) был принят 30 декабря 2001 г. Он заменил принятый 1 июня 1986 г. КоАП РСФСР, который действовал на протяжении полутора десятков лет, в порядке частичной кодификации. В результате реформирование основного акта в сфере административной ответственности потребовало учета эффективности действия административно-правовых норм, достаточности запретов, точного определения круга защищаемых ценностей, уточнения перечня субъектов правонарушений и решения иных проблем, т.е. значительных усилий как концептуального, так и технического плана. Но вначале несколько слов о причинах принятия нового КоАП. Их можно разделить на две группы: а) социально-политические и общеправовые; б) юридико-технические. В первую группу входят глобальные факторы изменения политических и экономических основ государственного и общественного устройства в нашей стране, масштабная правовая и судебно-правовая реформа, планомерно осуществляемая уже несколько лет, интенсивное развитие самых разных отраслей отечественного законодательства, за нарушения требований которого предусматривается (или должна быть предусмотрена) административная ответственность, существенные преобразования в системе органов управления, наделенных контрольно-надзорными функциями, в том числе по применению административных взысканий, и т.п. Во вторую группу включаются следующие обстоятельства: значительное структурное нарушение первоначального текста Кодекса из-за большого количества внесенных в него изменений и дополнений (иногда по несколько раз в год); наличие целого ряда статей с дополнительной нумерацией; наличие архаизмов типа «правонарушений в сфере охраны социалистической собственности»; нарушение баланса между общими и специальными составами проступков и фактический повтор некоторых видов специальных

составов (например, предусматривающих ответственность за воспрепятствование деятельности должностных лиц органов контроля и надзора); потребность в согласовании норм КоАП с нормами не только УК РФ 1996 г. (в целях разграничения уголовно и административно наказуемых деяний), но и иного законодательства (в том числе для раскрытия бланкетности диспозиций норм об административной ответственности, упорядочения перечня составов, осовременивания размеров штрафов), наконец, в целях отражения новых видов поведения, подлежащих наказанию, и повышения профилактической функции закона.

Существенное значение при постановке задачи реформирования данной области административного законодательства имели, конечно, и факторы, относящиеся к социально-криминогенной ситуации. Известно, что ежегодно в России совершается около трех миллионов преступлений и многократно больше — административных проступков.

Уровень правонарушаемости в стране очень высок: ежегодно выявляется сотни тысяч случаев загрязнения окружающей среды, нарушения законодательства об обращении с отходами и т.п. Так, ежегодно на территории России происходит от 10 до 34 тыс. лесных пожаров — почти всегда по вине человека, наносимый ими ущерб только лесному хозяйству составляет за год 1 млрд руб. В ходе проверок выявляется 10–12 тыс. нарушений водного законодательства в год, причем пятая часть их — незаконный сброс сточных вод в водные объекты. В стране каждый год фиксируется около 400 тыс. нарушений правил рыболовства, 70 тыс. — правил охраны животного мира, более 50 тыс. — правил охраны недр и т.д. При этом экологические правонарушения характеризуются также высокой латентностью. По мнению специалистов, выявляется незначительная их доля, а в реальности многие из приведенных выше цифр надо увеличивать в несколько раз. Но уровень привлечения к юридической ответственности виновных лиц, несмотря на это, невысок.

Основанием административной ответственности является наличие в деянии признаков состава экологического проступка, а также вина субъекта ответственности (физического или юридического лица), наличие правовой нормы, установившей запрет и содержащей санкцию за его нарушение. *Административный экологический проступок* — это посягающее на экологический порядок, права и свободы граждан в области охраны и использования окружающей среды, право собственности на природные ресурсы и порядок управления природопользованием противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие), которое причинило или могло причинить вред

окружающей среде и за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Структура КоАП РФ по многим параметрам схожа со структурой КоАП РСФСР, что понятно. Обсуждавшаяся в начале работы над проектом идея о двух кодексах, содержащих соответственно материальные и процессуальные предписания (по аналогии с УК и УПК, ГК и ГПК), не была поддержана, и КоАП РФ, следовательно, состоит из трех частей: Общей, Особенной и регулирующей процессуальные вопросы. Удачным решением технического характера следует признать введение отдельной нумерации статей внутри каждой из глав. Это позволяет вносить изменения и дополнения в текст Кодекса (что неизбежно) без особого ущерба для его структуры.

Составы экологические проступков в основном сосредоточены в гл. 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования». Часть из них помещена в гл. 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности», часть — в гл. 10 «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель».

Основные сущностные изменения сводятся к следующим:

1) значительно расширен перечень составов экологических проступков. Это произошло как за счет включения новых, ранее не известных составов, так и за счет их «разукрупнения» либо перенесения соответствующих составов из общих и специальных экологических законов. Примерами первого служат составы ст. 8.1, 8.5, второго — ст. 8.13–8.15, 7.6–7.8, третьего — ст. 8.4). Хотя большинство составов экологических проступков сформулированы как формальные, законодатель использовал в ряде случаев конструкции материальных составов и составов поставления в опасность (например, в ст. 8.3, устанавливающей ответственность за нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами, которое может повлечь причинение вреда окружающей природной среде;

3) изменился подход к использованию таких конструкций составов, как общие и специальные: в новом КоАП РФ введен целый ряд общих составов (ст. 8.1–8.5), выполняющих помимо всего прочего и роль резервных норм. Конечно, это порождает проблему разграничения общих и специальных составов, но она решается значительно легче, чем необходимость внесения постоянных поправок в текст закона;

4) уточнены признаки объективной стороны многих традиционных составов экологических проступков. Они, кроме того,

описаны более подробно, например, ст. 8.13 КоАП РФ. Правда, тенденция использовать «назывательные» составы, когда и текст нормы и ее название фактически совпадают все же не искоренена полностью (см., например, ст. 8.1);

5) усложнились предписания, определяющие систему субъектов применения административных взысканий, что отражает сложность самого построения контрольно-надзорных органов. Такие ведомства, как Ростехнадзор, Роспотребнадзор и др. обладают полномочиями по применению административных санкций по целому ряду направлений, выступая как органы экологического контроля, охраны вод, использования, охраны и защиты лесного фонда, животного мира и проч., где функции по выявлению и рассмотрению дел об административных правонарушениях пересекаются, возможно — дублируются с полномочиями ФПС России и др.

Реформа налоговой ответственности. Ее проведение связано в самой сильной степени с общей реформой налогового законодательства в РФ: принятие Налогового кодекса ликвидировало разнорядность в системе экологических налогов, сборов и платы за использование природных ресурсов и воздействия на окружающую среду, значительно упорядочило систему источников права; ввело единые основания и порядок применения мер налоговой ответственности.

Новые виды общественно опасного экологического поведения. Среди них следует в первую очередь указать на незаконную торговлю компонентами окружающей среды. Хотя до последнего времени в законодательстве ни одной из стран не предусматривалась уголовная ответственность за такого рода деяния, обсуждение данного вопроса уже давно стояло на повестке дня. Вносились многочисленные предложения, проводились исследования, измерялся вред от этого вида правонарушающего поведения. Ныне в связи с принятием Директивы ЕС от 19 ноября 2008 г. и в России придется вновь обратиться к данной проблеме. Для этого можно использовать результаты специального исследования «**Незаконная торговля окружающей средой — новая разновидность коррупционной преступности**», проведенного в Центре по борьбе с терроризмом, организованной преступностью и коррупцией Института государства и права РАН в начале 2000-х гг.

На основе данного и других исследований, проведенных в Российской Федерации, доказывается, что: а) незаконная торговля окружающей средой (природными ресурсами) угрожает самому существованию ряда природных объектов; б) она требует проведения ряда дополнительных исследований, подобных тем, что охватывают процессы загрязнения окружающей среды, соблюдения режима особо охраняемых территорий и проч.;

в) международное сотрудничество в самых различных его формах действительно является эффективным по многим направлениям; г) целесообразно рассматривать экологические проблемы и в данном случае незаконную торговлю окружающей средой комплексно, во всяком случае используя криминологический подход; д) весьма полезно конкретизировать такой подход на основе результатов, достигнутых в исследованиях коррупции, что и определило подход к незаконной торговле как виду коррупционного (коррумпирующего и коррумпируемого) поведения.

Незаконная коррумпируемая торговля окружающей средой является распространенным способом извлечения в различных масштабах «теневой» прибыли — грязных денег — и влечет по меньшей мере три группы негативных последствий: а) резкое ухудшение состояния окружающей среды, включая исчезновение различных видов флоры и фауны, истощение ресурсов, загрязнение природы; б) разрушение законной конкуренции на рынке, когда незаконно добытые ресурсы вытесняют полученные в соответствующем порядке; в) падение авторитета и эффективности государственного управления за счет его коррумпируемого, причем существуют обоснованные предположения о том, что именно коррупция обеспечивает возможность незаконной торговли и делает особенно опасными упомянутые ее последствия.

Реальные параметры незаконной коррумпируемой торговли не нашли пока научного отражения. В научном обороте имеется большой объем информации о процессах прямого негативного воздействия на окружающую среду (строительство, добыча природных ресурсов, образование отходов, в том числе опасных, уровень загрязнений и проч.)¹. Процесс торговли ею и прежде всего незаконной торговли должного внимания исследователей не привлекает,

¹ См., например: Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). М., 1998; Виноградова В.П. Обеспечение средствами прокурорского надзора экологической безопасности на территории Волжского бассейна. М., 2000; Дубовик О.Л. Экологические преступления: Комментарий к 26 главе Уголовного кодекса Российской Федерации. М., 1998; Красова О.И. Экологическое право. М., 2001; Кузнецова О.Н., Радчик О.Л. Загрязнение окружающей среды отходами и опасными веществами. М., 2001; Онищенко Г.Г. Окружающая среда и состояние здоровья населения // Экологическая безопасность: проблемы, поиск, решения. М., 2001; Правовые средства охраны окружающей природной среды: Сб. науч. статей / Под ред. О.Л. Дубовик. М., 2000; Страновые профили: Обзор прогресса, достигнутого после КОСР — июнь 1992 г. М., 1997; Экологическое право России. Выпуск второй / Под ред. А.К. Голиченкова. М., 2001; Экологическое право и рынок / Под ред. М.М. Бринчука, О.Л. Дубовик. М., 1994; и многие другие работы по вопросам охраны окружающей среды. Фактические данные частично представлены в ежегодно публикуемых Государственных докладах о состоянии окружающей природной среды Российской Федерации, ее субъектов.

хотя довольно сильно волнует общественное мнение, затрагивая прямо или косвенно интересы населения страны и отдельных регионов¹. Между тем именно возможности прибыльной продажи природных ресурсов и потребления их инициируют процессы негативного воздействия на состояние окружающей среды.

Для дополнительной иллюстрации значимости проблемы прибегнем к аналогии с отмыванием грязных денег. Блокирование ввода этих денег в легальный финансовый оборот делает невыгодными, а возможно и бессмысленными, предшествующие противоправные деяния. Это же можно сказать о незаконной торговле природными ресурсами. Ее пресечение ставит под вопрос, хотя и не полностью, возможность получения должностными лицами «статусной ренты» в виде взяток, откатов и т.п., а тем самым и хищническую эксплуатацию природных ресурсов.

Повышение эффективности борьбы с этим злом, предполагающее своевременное привлечение виновных к ответственности, совершенствование правового регулирования и проч., требует создания ряда условий. Одно из них — выявление реального, действующего механизма коррумпирувания в процессе незаконного оборота объектов окружающей среды.

Наиболее общая цель состоит в получении такой информации о коррумпирующей торговле природными ресурсами, которая была бы пригодна для технологического использования, т.е. позволяла бы проводить обоснованную и результативную экологическую политику.

Этические и нормативно-правовые ограничения. Изучение состояния правовой охраны и коррупции в этой сфере охраны окружающей среды вынуждено считаться с различными ограничениями, которые определяют как ход, так и возможности собирания информации и получения соответствующих выводов.

В первом случае — применительно к состоянию окружающей среды — основными ограничениями являются организационные трудности собирания информации; заинтересованность ряда субъектов в ее сокрытии; научные возможности и проч. Установленные факты о состоянии окружающей среды все же имеют реальные параметры и в определенном смысле легче доказуемы.

Во втором — применительно к коррупции — утверждения о коррумпируванности требуют иной доказательственной базы и могут вызывать соответствующие встречные обвинения, вплоть до обращения в суды, притом что сохраняются и ограничения,

¹ К числу наиболее обсуждаемых проблем относятся, например, вылов и торговля рыбой на Каспии, в Приморье, торговля лесом, особенно его ценными породами в Карелии и Дальневосточном федеральном округе, и проч.

связанные с изучением состояния окружающей среды — природных объектов.

Социальная ситуация осуществления незаконной торговли. Она, как и российское общество в целом, находится в состоянии трансформации и определяется рядом действовавших ранее и новых факторов. К новым факторам относятся: а) возникновение явлений, обусловленных рыночными отношениями, распространившимися на сферу природопользования и эксплуатации природных ресурсов; б) появление новых технологий; в) новый характер вмешательства публичной власти в экономические и природоохранительные отношения; г) большой доступ к окружающей природной среде вследствие повышенной мобильности населения; и, наконец, г) возросшая активность общества, все большее осознание им непереносимости современного положения в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности населения и территорий. Последний фактор в немалой степени связан с накоплением информации о коррупции, правонарушающем должностном поведении и новом для нашего общества отношении ряда неправительственных организаций и структур к охране природы и «борьбе за право». Процессы трансформации в данной сфере происходят постоянно, но принципиальное значение приобрели в последнее время.

Определенные группы населения всегда были склонны к извлечению прибыли из хищнического природопользования (уничтожение популяций пушных зверей, вырубка лесных угодий, порча земли сопровождали историю едва ли не каждой страны).

Это было установлено в процессе предшествовавшего исследования причин экологических преступлений, включая корыстные. Уже тогда была установлена значительная распространенность таких видов корыстных экологических преступлений, так или иначе связанных реально либо потенциально с коррупционным поведением, как браконьерство, образовавшее, в частности, сегмент теневого рынка в Астраханской области за счет сбыта икры; охотничий промысел; сбор лекарственных растений и проч.¹ Панельное исследование этих явлений, продолженное в настоящий период, указало на очень серьезные изменения в характере соответствующих процессов, которые требуют новых подходов и соответственно новых исследований.

¹ См.: Дубовик О.Л., Жалинский А.Э. Причины экологических преступлений. М., 1988. С. 238.

Одним из проявлений трансформационных процессов является дальнейшее распространение коррупции на экологическую сферу. Коррупция имела место и в условиях плановой экономики, и эти ее традиции, воплощенные в привычных поведенческих стереотипах, очень сильно влияют на современное положение дел. С коррупцией и ранее (во всяком случае в 1960–1980-е гг.) были связаны предоставление возможностей незаконной охоты, ловли рыбы, незаконного использования в этих и других целях особо охраняемых территорий, с различного рода послаблениями при осуществлении контроля за соблюдением природоохранительного законодательства и т.д.

Однако уже имеющиеся данные подтверждают, что в нынешних условиях экологическая коррупция стала более «выгодной» экономически, выросла значительно ее институализация в сфере охраны окружающей среды и природопользования. По своему воздействию на состояние окружающей среды, благополучие регионов, экономику экологическая коррупция, в данном случае — коррумпированная незаконная торговля окружающей средой, стала более опасной, можно сказать, экзистенциально опасной. Во многом это объясняется *экономическим значением* ресурсной составляющей российской экономики. В незаконный коррумпированный оборот вовлечены огромные объемы лесных ресурсов, рыбы и морских животных, нефти, газа, т.е. минерального сырья, земельных участков, отходов и проч.

Именно эти процессы вовлечения природных ресурсов в теневую экономику очень сильно влияют на состояние окружающей природной среды, а поэтому их анализ должен дополнить предмет и содержание исследований как экологических, так и в сфере коррупции, но на этой основе дополнить и, возможно, изменить картину как экономического, так и экологического поведения. Уверенность в этом подтверждается исследованиями, ранее проведенными для решения иных задач. Известно, что уже опубликованные работы содержат интересные и важные данные о том, что условно можно назвать неосторожной экологической правонарушаемостью и преступностью, а также бескорыстной правонарушаемостью иного рода¹. Внимание специалистов в области коррупции в свою очередь преимущественно привлекали налоговые отношения, банковские операции, сфера образования,

¹ См.: Дубовик О.Л., Жалинский А.Э. Причины экологических преступлений; Жевлаков Э.Н., Сулова Н. Экологическая преступность в Российской Федерации в 1990–2000 гг. // Уголовное право. 2000. № 3. С. 67–74; Уголовное право России. Особенная часть / Под ред. А.Н. Игнатова, Ю.А. Красикова. М., 1998.

а также экспортные квоты, надзор за правилами охоты и рыболовства, но чаще коррупция исследовалась как специфическое социальное явление, имеющее общие черты и причины во всех сферах социальной жизни¹.

Таким образом, исходя из интересов охраны окружающей среды, которые в данном случае рассматриваются как приоритетные, и интересов борьбы с коррупцией, с учетом имеющихся разработок нами выделяется как самостоятельная и получившая новое социальное содержание проблема *экологической коррупции в целом* и ее составная часть — проблема незаконной торговли окружающей средой, понимаемая и как *новая разновидность коррупционной экологической преступности*.

При этом в соответствии с характеристикой трансформационных процессов определение «новая» характеризует в первую очередь изменившееся состояние данного феномена и не означает отрицания его существования в прошлом.

Информационные предпосылки проблемы. Поскольку данная проблема обозначена как находящаяся на стыке экологических, эколого-правовых исследований и изучения феномена коррупции, прежде всего, необходимо оценить главным образом относимость информации к данной проблеме. Именно на этой основе оценивается возможность использования имеющихся суждений для получения дополнительной, возможно иной информации, непосредственно характеризующей, отражающей коррумпированную незаконную торговлю окружающей средой.

Общая экологическая информация. Она чрезвычайно обширна. По рассматриваемой проблематике особое значение имеют данные о характере и объеме природопользования в связи с состоянием рынка, которое в свою очередь определяется массой

¹ См., например: Аванесян Г.С. Уголовно-правовая охрана предпринимательской деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2000; Волженкин Б.В. Экономические преступления. СПб., 1999; Драга А.А. Коррупция и борьба с ней. М., 2001; Егоршин В.М., Колесников В.В. Преступность в сфере экономической деятельности. СПб., 2000; Иванчин А.В. Использование уголовно-правовых конструкций и приема примечание при регламентации экономических преступлений // Налоговые и иные экономические преступления. Вып. 2. Ярославль, 2000; Ли Д.А. Преступность в России: системный анализ. М., 1997; Лопашенко Н.А. Преступное и непроступное в экономической деятельности // Государство и право на рубеже веков. М., 2001; Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2000; Организованная преступность: тенденции, перспективы борьбы. Владивосток, 1999; Преступность в России в девяностых годах и некоторые аспекты законности борьбы с ней. М., 1995; Репецкая А.Л. Транснациональная организованная преступность: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; Шестаков А.В. Теневая экономика. М., 2000; и др.

действующих явно либо латентно факторов (производственные технологии, услуги, мода, суеверия и проч.), об экологическом поведении индивидов, различных групп населения в разных социальных сферах; об осуществлении, говоря общим образом, экологической функции государства; о состоянии правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды (в особенности о праве собственности на природные ресурсы и праве природопользования); режиме отдельных объектов; правовых основах управления и информационного обеспечения в данной сфере; способах экологического нормирования и стандартизации; платности природопользования и т.п. Такая информация содержится во многих официальных источниках и опубликованных работах. В частности, это данные Роскомстата — в этом случае по нескольким формам: № 2-тп (воздух), 3-ос (вода) и другие; ведомственные материалы органов государственного управления (описание их структуры и компетенции в данном случае заняло бы очень много места и необходимо не вызывается); материалы неправительственных организаций и структур; данные научных исследований; материалы журналистских расследований и проч.¹

Серьезными источниками являются ежегодные государственные доклады о состоянии окружающей среды, сводные отчеты различных структур. Обширная информация, относящаяся к рассматриваемой ниже проблематике, содержится в Государственных докладах «О состоянии и об охране окружающей природной среды Российской Федерации», которые готовятся федеральными государственными структурами².

Важную информацию публикует созданное в 1994 г. в форме федерального государственного учреждения Российское экологическое федеральное информационное агентство (РЭФИА). Ряд сведений содержится в государственных кадастрах природных

¹ Значительный объем эмпирических данных публикуется в газете «Зеленый мир». Весьма важные результаты исследований, включая региональные, распространяются в Интернете (сайты специалистов Дальнего Востока, таможенных учреждений и другие): <http://www.forest.ru>; <http://cci.glasnet.ru>; <http://www.dvtu.vladivostok.ru>; <http://archive.expert.ru>; <http://www.zrpress.ru>; <http://news.911.ru>; <http://www.crime.vl.ru>

² Так, в подготовке Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей природной среды Российской Федерации в 2000 г.», вышедшего в сентябре 2001 г., участвовали 43 ведомства, в том числе МПР России, Минатом России, МЧС России, МВД России, Минздрав России, Минобороны России, Минсельхоз России, Минфин России, Минтранс России и др. Эта тенденция сохраняется и ныне с учетом изменений структуры и функций указанных органов управления.

ресурсов¹, а также выявляется в ходе мониторинга окружающей среды².

Эколого-криминологическая информация. Она включает в себя крайне неполные статистические данные об экологической преступности и правонарушаемости; некоторые, также недостаточные, данные о факторах преступлений и правонарушений. Источниками этой информации являются статистика МВД РФ и Министерства юстиции РФ.

Информация по проблеме коррупции. Она также весьма обширна. Для исследуемой в данном случае проблемы имеют существенное значение как работы, посвященные нормативно-правовым аспектам данной проблемы (уголовное и административное право, некоторые гражданско-правовые и иные вопросы), так и работы социально-правовые (криминологические, социологические, экономические и иные). Исследователями высказан в этой области ряд интересных суждений, однако, избегая их оценки, весьма кратко скажем, что крайне необходимо дальнейшее исследование как понятийного аппарата, так и прежде всего юридических конструкций, позволяющих описать составы коррупционных деяний и тем самым определить основания ответственности за коррупционные правонарушения. Но наиболее существенное значение могло бы иметь дальнейшее накопление верифицированной

¹ В настоящее время в Российской Федерации ведется несколько видов кадастров, имеющих статус государственных. Это земельный кадастр, кадастры водных ресурсов, животного мира, особо охраняемых природных территорий и других ресурсов, а также отходов. Порядок ведения кадастров регулируется федеральным законодательством. См.: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017; постановления Правительства Российской Федерации «О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий» от 19 октября 1996 г., «О Красной книге Российской Федерации» от 19 февраля 1996 г.

² См.: Бринчук М.М. Экологическое право. М., 1998. С. 275. Порядок ведения экологического и иных видов мониторинга (социально-гигиенического, фоновый, атмосферного воздуха, животного мира и т.п.) регулируется, как правило, специальными подзаконными актами: см.: Положение о социально-гигиеническом мониторинге от 1 июня 2000 г.; Положение о Федеральной службе наблюдения за состоянием окружающей природной среды от 23 августа 2000 г.; Положение «Об осуществлении государственного мониторинга водных объектов» от 10 апреля 2007 г.; Положение о мониторинге земель в РФ от 15 июля 1992 г. На уровне субъектов, например, еще 5 июля 2001 г. Правительством г. Москвы был одобрен проект Закона г. Москвы «Об экологическом мониторинге», подготовленный Департаментом природопользования и охраны окружающей среды Правительства Москвы и группой специалистов под руководством О.Л. Дубовик (Л.А. Бочин, В.В. Зиберов, О.Н. Кузнецова, О.Л. Радчик), принятый 20 октября 2004 г. (Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 64). Аналогичный закон действует в Свердловской области.

эмпирической информации о генезисе, распространенности, структуре и иных параметрах коррупции. Впрочем, очевидно, что эта необходимость осознается в литературе с той или иной степенью глубины и добросовестности.

Вместе с тем можно утверждать, что в криминологической уголовно-правовой литературе коррупционная экологическая преступность и в особенности коррупционная или имеющая коррупционную составляющую торговля окружающей средой весьма неполно исследована, а имеющиеся данные, оценки и выводы нуждаются как в проверке, так и в адаптации к данной проблеме. Здесь существует реальная необходимость и возможность получения дополнительной информации по данной проблеме, особенно такой, которая имела бы сугубо практическое и теоретическое значение. Такая информация могла бы быть использована как в сфере определения некоторых направлений уголовной политики и принятия решений профилактического характера, так и для развертывания нового, на наш взгляд, перспективного направления научных исследований на стыке правовой экологии, криминологии, социологии, экономики, уголовного и административного права.

Эмпирическая информация о коррумпированной незаконной торговле окружающей средой. Это одна из самых уязвимых сторон информационной характеристики данной проблемы. Ввиду упомянутых и иных барьеров фактически отсутствует сколько-нибудь представительная и надежная эмпирическая информация о коррумпированной незаконной торговле окружающей средой.

Проблема состоит: а) в необходимости отбора статистических данных по сочетанию двух признаков: экологическому — незаконности торговли и общеуголовному — коррумпированности, что в статистике не выделяется; б) очень незначительном, стремящемся к нулю количеству уголовных дел, отражающих такое сочетание.

Поэтому для получения информации о коррупционной составляющей незаконной торговли объектами окружающей среды должны быть использованы все источники, содержащие в себе хотя бы «косвенные доказательства», позволяющие в определенном их сочетании прийти к более или менее надежным выводам об этом. Источниками эмпирической информации о той или иной группе преступлений либо виде индивидуального или группового поведения, по традиции, господствующей в российской правовой науке, являются данные статистического наблюдения, т.е. статистические отчеты, прежде всего статистика МВД РФ и Министерства юстиции РФ.

В таких источниках содержатся три группы релевантных к коррупции эмпирических данных: а) о коррупционных преступлениях в целом, которые многократно публиковались в литературе и которые ввиду высокой латентности этих преступлений фактически дают представление только об активности правоохранительных органов¹; б) о характере и структуре экологического поведения, в целом о состоянии природопользования и охраны природы, содержащиеся в экологической литературе и могущие быть оцененными в качестве системных и надежных, хотя, несомненно, и пробельных; в) о состоянии, структуре и динамике группы деяний, состоящих в противоправном использовании окружающей природной среды; это мозаичные данные, которые по существу могут быть использованы в качестве индикатора распространенности эколого-коррупционных преступлений.

Все эти данные должны быть подвергнуты специальной оценке по критериям: а) полноты и системности; б) относимости к исследуемой проблеме; в) возможности верификации.

Основные понятия. Объем и содержание незаконной торговли окружающей средой определяется состоянием природоресурсного сектора российской экономики, природными богатствами России, которые используются в значительной степени нерационально и даже хищнически, а коррумпирование такой торговли представляет собой способ перераспределения незаконно присвоенной природной ренты; при этом экологическая коррупция крайне опасна, нанося ущерб и природе, и в целом системе государственного управления. Она не встречала никогда и не встречает сейчас серьезного сопротивления, но может быть ограничена путем развития легальной экономики и совершенствования природоохранной деятельности.

А. Торговля (Trade, Handel, Comercio) определяется как деятельность, состоящая в покупке товаров, услуг или ценностей для дальнейшей перепродажи или конечного потребления. Российские криминологи и правоохранительные органы, главным образом милиция, особо выделяют как объект контроля либо преступления (и иные правонарушения) на потребительском рынке, либо преступления в сфере торговли, для борьбы с которыми создаются специальные оргструктуры.

Б. Незаконная торговля окружающей средой характеризуется либо общей, либо специальной противоправностью, т.е. может быть полностью запрещена (наркотики) либо совершаться с нару-

¹ Наиболее объективная и информативная оценка состояния коррупционной преступности см.: Лунев В.В. География организованной преступности и коррупции в России (1997–1999 гг.) // Государство и право. 2000. № 11. С. 27 и след.

шением отдельных регулирующих ее правил. Она рассматривается как развитый сектор криминальной или теневой экономики, в который входят и процессы незаконной передачи компонентов окружающей среды для их дальнейшего использования путем переработки в сфере оказания услуг, включая перепродажу, либо для конечного потребления.

Предполагается, таким образом, что *незаконная торговля* — это процесс, который имеет некоторую собственную инфраструктуру, включающую в себя наличие неявной нелегальной капитализации деятельности и финансирования, контроль над компонентами окружающей среды в их территориальной привязке, организационные структуры, занимающиеся добычей, производством, пересылкой (транспортировкой), сбытом (в данном случае это предмет нашего наблюдения), обеспечением безопасности.

В. Коррупцирование здесь и далее рассматривается как составная часть незаконной торговли, которая предназначена для обеспечения ее эффективности. Коррупцирование должностных лиц в данном случае есть составляющая коррупционной преступности. Выступая в качестве обеспечивающей деятельности, она либо гарантирует саму возможность незаконной торговли, либо повышает ее выгодность, во всех случаях делая ее более безопасной и рациональной.

Г. Незаконная коррупцированная торговля окружающей средой рассматривается как часть экологической коррупционной преступности. Ее социальная опасность, как уже подчеркивалось, связана с расширением коррупционного поведения, повышением издержек, устранением конкуренции на рынке, незаконностью торговли именно природными ресурсами; предполагается, что субъект незаконной торговли (индивидуальный или корпоративный) совершает коррупционные деяния для того, чтобы избежать соблюдения экологических норм, стандартов, нормативов, либо делает это вынужденно даже для обеспечения имеющихся у него прав. Подобное предположение исходит из очевидного факта, что коррупцирование увеличивает издержки незаконного субъекта торговли, которые и в нормальных условиях, хотя и перекладываются по меньшей мере частично на покупателя, все же минимизируют доход продавца.

Д. Предметы незаконной торговли окружающей средой определяются исходя, с одной стороны, из приведенного понятия торговли, а с другой — понятия окружающей среды, компонентов окружающей среды, природных ресурсов.

Одно из определений окружающей среды, принимаемое в данном случае за исходное, гласит: окружающая природная среда —

это совокупность естественных систем, природных объектов и природных ресурсов, включая атмосферный воздух, воды, землю (почву), недра, животный и растительный мир, а также климат и ближний космос в их взаимосвязи и взаимодействии.

Природные ресурсы рассматриваются как природные объекты, обладающие экономической ценностью, потребляемые в ходе хозяйственной и иной деятельности. Торговля окружающей средой (законная и незаконная) переводит компоненты окружающей среды в природные ресурсы.

Исчерпывающий перечень компонентов окружающей природной среды, могущих стать природными ресурсами и объектом торговли, дать очень сложно. Еще недавно невозможно было представить себе, скажем, торговлю атмосферным воздухом. Поэтому здесь, не выдвигая каких-либо гипотез и не рассматривая, например, пограничные проблемы курортного бизнеса как фактической торговли климатом, выделим компоненты окружающей среды, которые реально являются объектами торговли и торговля которыми, незаконная и коррупцированная, будет рассматриваться ниже.

Это, в частности: земля, воды, недра, леса и растительный мир, а также превращенные (преобразованные) компоненты окружающей природной среды, в частности опасные, радиоактивные вещества и отходы, агрохимикаты и некоторые иные компоненты.

Е. Коррупционный потенциал (ресурс). Механизм коррупцирования. Понятие коррупционного потенциала разработано и вводится для характеристики ситуации, в которой либо субъект незаконной торговли вынужден предлагать в любой форме вознаграждение за совершение действий в его пользу или воздержание от них, либо субъект контроля (обслуживания) имеет возможность потребовать вознаграждения либо принудить к предложению такого вознаграждения.

Предполагается, что любой дефицит услуг или правомочие (в целом даже необходимое и полезное) порождает коррупционный потенциал. Так, лицензирование пользования объектами окружающей среды или иное получение разрешения на вид деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду (в том числе в органах Росгортехнадзора) санитарно-эпидемиологического надзора, пожарного надзора, управления природными ресурсами и в иных субъектах экологического управления, контроля и надзора), обладают некоторым коррупционным потенциалом. Коррупционный ресурс есть количественное выражение коррупционного потенциала.

Ж. Механизм коррумпирования — это способ превращения потенциала в коррупционное поведение в виде получения вознаграждения. В нем участвуют обе стороны отношения.

Предполагается, что обладатели коррупционного потенциала — это такие лица, в данном случае независимо от их правового статуса, которые располагают некоторым необходимым участникам торговли ресурсом и в принципе имеют возможность его возмездно реализовать. Виды коррупционных ресурсов чрезвычайно разнообразны. К ним относятся, если взять как результат, например: разрешения, прямые охраняемые действия, рекламная или пропагандистская поддержка, в том числе на выборах, защита от уголовного преследования, увольнения и другие действия, очевидно, нуждающиеся в дополнительном исследовании. Серьезной проблемой является при этом разграничение услуг, полученных в результате коррумпирования, лоббистской деятельности и легального поощрения.

3. Потребности в коррупционных услугах. Это понятие обозначает нужду субъекта в получении незаконной услуги, по сложившимся обычаям незаконно возмездной, для обеспечения незаконной торговли. В ходе проведенного нами исследования незаконной торговли окружающей средой на основе неформализованных интервью и контент-анализа документов была установлена ранжировка потребностей в коррупционных услугах:

1) получение права специального природопользования, являющегося по общему правилу платным и налагающего определенные обязанности на природопользователей, либо получение лицензий;

2) обеспечение пересечения таможенной границы РФ; содействие в уклонении от уплаты таможенных платежей;

3) обеспечение фактической возможности общего или специального природопользования за счет так называемого «административного ресурса»;

4) создание и предоставление льготных, законных и (или) незаконных условий природопользования;

5) охрана нелегальной добычи природных ресурсов от природоохранительных и иных контрольно-надзорных мер; избавление от различных видов правовой ответственности;

6) благоприятное разрешение споров и иных конфликтов, возникающих в процессе изъятия природных ресурсов, при предпродажной их подготовке и непосредственно в процессе торговли;

7) выдача фальшивых удостоверительных документов, включая документы о соответствии экологическим стандартам, о соблюдении нормативов санитарных и защитных зон, режиме водоохран-

ных зон и проч.; признание достаточности документации при принятии различного рода экологически значимых решений;

8) использование различных способов контроля в сфере влияния на окружающую среду, экологический аудит, экологическую экспертизу и др.

При этом проведенные нами исследования показывают, что наибольшими являются вознаграждения за услуги в процессе лицензирования и сертификации, в местах продажи ресурсов, поскольку она осуществляется в рамках внутренней торговли, при пересечении таможенной границы, получении разрешений (квот) на добычу различных видов природных ресурсов.

Модификация коррумпирования в различных сегментах торговли окружающей средой. В национальном (и транснациональном) секторе незаконной торговли окружающей средой можно выделять отдельные блоки по разным критериям: 1) региональная торговля объектами природы, различная по законности, т.е. полностью запрещенные виды торговли, например, животными, занесенными в Красную книгу, и их дериватами; 2) торговля, разрешенная в особом режиме либо при получении специальных разрешений, но не соблюдающая эти правила; 3) торговля по содержанию законная, но связанная с совершением налоговых, таможенных и иных правонарушений.

В различных блоках торговли модифицируются, видоизменяются потребности в получении коррупционных услуг. В одном сегменте преимущественным является получение услуг в виде физической защиты, невмешательства либо прикрытия от различных видов ответственности; при транснациональной торговле особое значение приобретает обход таможенных барьеров, т.е. пересечение таможенной границы. В другом сегменте, например, при торговле рыбой или иными морепродуктами сверх квот, что собственно говоря, относится к вылову, но, естественно, сказывается и на торговле наряду с мерами оказания услуг по физической защите, приобретают особое значение изготовление поддельной документации, предоставление различных разрешений и проч. В третьем сегменте проблемными являются действия, связанные с предоставлением преимуществ на рынке, полным или частичным освобождением от уплаты налогов; разрешения на определенные методы деятельности, обычно связанные с правонарушениями в сфере сертификации, и т.п.

Направления изучения незаконной торговли окружающей средой. Здесь следует выделить: а) получение традиционной криминологической характеристики данной группы деяний (при этом предполагается, что ядро данного вида эколого-экономического

поведения составляют именно преступления, во всяком случае поскольку соответствующие деяния связаны с дачей и получением взяток, коммерческим подкупом); б) анализ коррупционного потенциала данного вида поведения.

Криминологическая характеристика структурного элемента преступности (правонарушаемости), которым является и незаконная торговля данного вида, по традиции российской криминологии (и социологии) включает в себя как научное, так и практически ориентированное описание изучаемого явления.

Именно феноменологический анализ в первую очередь необходим для получения знания об объекте воздействия, о явлениях, которые осознаются обществом как беспокоящие, опасные, непереносимые и обязательно поддающиеся проверке.

Однако в научном обороте и практических структурах, как уже отмечалось, отсутствуют надежные, систематизированные данные об этом явлении. Получение таких данных — крайне сложная задача, хотя ее решение и необходимо обществу. Это обосновывает внесение предложения о проведении серии исследований, направленных на получение более развернутого эмпирического описания данного феномена. Такой анализ вместе с тем должен быть дополнен каузально-аксиологическим подходом. Он должен позволить выявить связи между реалиями данного вида торговли и коррупционными действиями, а также дать им социальную оценку.

Криминологическая характеристика с учетом сказанного должна включать сведения: а) о торговле окружающей средой в целом; б) незаконной торговле окружающей средой; в) незаконной торговле с коррупционной составляющей.

Предварительный анализ имеющихся данных показал также, что незаконная торговля окружающей средой, особенно мелкая, нередко объединяет следующие основные операции: а) незаконное изъятие компонентов окружающей среды, т.е. их добычу самыми различными способами и в различной форме, в частности, незаконную добычу водных биологических ресурсов (животных и растений), незаконную охоту, незаконную порубку деревьев и кустарников, незаконную добычу полезных ископаемых и др.; б) переработку компонентов окружающей среды — природных ресурсов с целью их подготовки к продаже, т.е. получению продукции из них; в) транспортировку и хранение объектов незаконной торговли, введение их в обращение, включая пересечение таможенной границы при трансграничной торговле; г) собственно торговлю, как розничную, так и оптовую, внутреннюю и международную (трансграничную), связанную и несвязанную с доставкой объектов торговли покупателю, которым может быть

как предприниматель, так и конечный потребитель. Эти операции либо осуществляет единая группа, либо группы, связанные между собой. Это обстоятельство имеет существенное значение, обуславливая механизм коррумпирования.

Коррупционная составляющая при этом включает в себя субъектный состав коррупционных процессов незаконной торговли, объем вознаграждения, характер услуг и другие характеристики.

В рамках структурной характеристики данного вида торговли выделяется:

а) мелкая неорганизованная торговля компонентами окружающей среды;

б) институционализированная юридически либо только фактически торговля, осуществляемая в больших (относительно) объемах.

Каждая из этих сфер торговли может быть классифицирована более детально, главным образом, по объекту торговли, субъектам торговой деятельности, регионам, масштабам проводимых операций и проч. Это структурирование, с нашей точки зрения, крайне важно именно по прагматическим соображениям, поскольку позволяет более предметно выявить коррупционный потенциал.

Мелкая, как правило, незаконная неорганизованная торговля осуществляется либо в качестве сезонной, либо в качестве постоянной. Ей предшествует обычно совершение мелких правонарушений, как правило, влекущих административную и реже — уголовную ответственность. Они, подобно тому, как это имеет место при отмывании денег, могут быть названы предшествующими (коррупции) преступлениями.

Ущерб окружающей среде здесь, как и во всех такого рода случаях, наносится изъятием объектов окружающей среды и их «переводом» в природные ресурсы, т.е. незаконным природопользованием. В частности, распространенными, по нашим данным, являются: торговля цветами, например, ландышами, мимозой и другими, собирание которых запрещено; грибами без соблюдения каких-либо санитарных и иных правил; различными плодами (кедровые орехи, женьшень), лекарственными растениями; рыбой, являющейся незаконной добычей; продажа зверей и шкур диких зверей; продажа срубленных деревьев (ель, сосна) в связи с новогодними праздниками; продажа полудрагоценных и драгоценных камней, янтаря, золота и проч.

Местом такого рода торговли являются города; особенно распространена она в Москве и других крупных городах. Экологи-

ческий вред от торговли такого рода компонентами (животные, растения, их производные (дериваты)) состоит в том, что очень часто их добыча несовместима с выживанием определенных видов и они исчезают. Это обуславливает необходимость запрещения или ограничения добычи и, тем более, продажи тех или иных видов фауны и флоры. В частности, для международной торговли соответствующие перечни даны в приложениях к СИТЕС — Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения¹.

Надежных сведений об объеме такого рода продаж в масштабе страны нет. Опросы граждан показывают, что 85% респондентов в Москве сталкивались с продажей ландышей, мимозы и 68% хотя бы однажды их приобретали. Борьба с такого рода мелкой и неорганизованной торговлей окружающей средой в Москве, например, ведется в основном силами экологической милиции, а также в ходе специальных так называемых месячников с привлечением экологической общественности, объявлениями в СМИ, на станциях Московского метрополитена о незаконности продажи краснокнижных весенних растений и т.п.²

Институционализируемая незаконная торговля окружающей средой. Получение данных на пересечении незаконной институционализированной торговли и коррупции является еще более сложным, чем в сегменте мелкой незаконной торговли. Здесь должна учитываться информация, связанная с уклонением от уплаты налогов, отмыванием денег, хищениями в юридическом смысле этого понятия, причем практически предполагается, что должностные лица в процессе торговли окружающей средой получают определенную долю.

¹ Список животных и растений, подпадающих под действие СИТЕС. М., 1998.

² Экологическая милиция в г. Москве была создана в порядке эксперимента в 1998 г., затем (в 2000 г.) ликвидирована, но с 1 октября 2001 г. вновь создана со штатной численностью 1100 человек. Финансируется ее деятельность из бюджета города в объеме 48 млн руб. См. об этом: Зеленый мир. 2001. № 20–21; Известия. 2001. 1 октяб.; Галанов А.С. Административно-правовые меры обеспечения экологической безопасности, применяемые милицией: Автореф. дис. ... канд. наук. М., 2001; Редников А.Г. Органы прокуратуры и органы внутренних дел в области обеспечения экологического правопорядка // Экологическая безопасность: проблемы, поиск, решения. М., 2001. С. 131–136; Винокуров С.И. Состояние и перспективы обеспечения экологической безопасности правоохранительными органами // Государство и право на рубеже веков. Экологическое и природоресурсное право, трудовое право, предпринимательское право. М., 2001; Еремичев И.А., Кукса В.И., Решетников В.И., Бондарь С.С. О роли экологической милиции в обеспечении охраны природы на рубеже веков // Там же; Лапина М.А., Дюков А.Н. Роль милиции в обеспечении экологической безопасности // Там же.

Попытаемся и в этом случае выявить коррупционный потенциал данной деятельности. Структуру и объем внешней торговли Российской Федерации можно легко оценить, в том числе насколько существенной для страны является эта отрасль экономики, какие финансовые потоки наличествуют и каков ее коррупционный потенциал.

На наш взгляд, здесь как с точки зрения охраны природы, так и с учетом необходимости борьбы с коррупцией, следует выделить ряд сегментов этой торговли: а) монопольная деятельность крупнейших российских корпораций, в частности, Газпрома, нефтяных компаний, обладающих огромным политическим влиянием, которую публичная власть обоснованно стремится ограничить, а осуществляемую деятельность сделать наиболее прозрачной; б) деятельность менее крупных, но относительно (с учетом специфики российской экономики) мощных фирм, иных организаций, занятых добычей (заготовкой, ловом и проч.) лесоматериалов, рыбы и морепродуктов; в) деятельность горнодобывающих предприятий, реализующих различные полезные ископаемые и играющих особую роль как объектов ограниченного оборота (золото, алмазы и иные драгоценные металлы и драгоценные камни и т.п.).

В каждом из этих сегментов функционирует законная и незаконная торговля; при этом незаконная торговля может иметь различный коррупционный потенциал.

Коррупционный потенциал незаконной торговли. В целом его можно оценивать как довольно большой; распространяется он на сравнительно узкий круг служащих и должностных лиц и связан по общему правилу с выплатой им сравнительно небольших денежных сумм.

Обычно деньги выплачиваются при перевозке данных предметов, а также в процессе продажи — работникам милиции, осуществляющим контроль на рынках и в общественных местах, реже — в процессе добычи — работникам лесной охраны и другим лицам, выполняющим непосредственно контрольные функции.

Вместе с тем имеются сведения о передаче собираемых денег лицам, занимающим более высокое положение и осуществляющим контроль за «непосредственными» контролерами.

Коррупционный потенциал в данном случае ограничен несколькими факторами: относительно небольшой прибылью каждого отдельного продавца, из которой он не может выделить значительные суммы для подкупа; необходимостью выполнения плана штрафов, что ограничивает возможность вымогательства; конкуренцией между контролерами, которые иногда мешают

друг другу либо разоблачают друг друга; наличием «крыши», т.е. покровительства; впрочем, это лишь меняет механизм коррупции. Обычно покровительство «крыши» осуществляется путем организации продавцов в отдельные группы, выбора «старшего» в этой группе, который обязан улаживать могущие возникнуть либо возникающие конфликты и передавать указанному в качестве сборщика должностному лицу причитающуюся ему выплату.

В правовой литературе отсутствуют достоверные данные также и об объемах собираемых платежей и распространенности коррупции этого вида. Такого рода коррупционная деятельность скорее является предметом интереса со стороны СМИ, которые периодически публикуют об этом материалы. Достоверность приводимых здесь сведений также сомнительна. Однако, в отличие от иных видов коррупционной деятельности, довольно надежным источником являются включенное наблюдение и опросы.

Неорганизованная мелкая торговля осуществляется иногда совершенно случайными людьми и соответственно коррупция в этих случаях может носить разовый характер. Примером являются факты рубки уникальных деревьев, растущих в ботанических садах для продажи на дрова, необходимые для приготовления шашлыков, развлечений на природе. В этих случаях вполне возможна передача определенного вознаграждения сторожам за фактическое разрешение незаконной рубки. Такого же рода примеры имеют место при похищении животных из зоопарка для последующей продажи первому попавшемуся лицу. Впрочем, в этих случаях практически отсутствует информация о коррупционных действиях со стороны работников зоопарка. Можно предположить, что здесь работают психологические факторы.

Социальная опасность коррупционной составляющей. Можно выделить несколько линий: а) возникновение и усиление заинтересованности контрольных структур в незаконной торговле: чем больше оборот — тем больше вознаграждения (взятки); б) снижение дисциплины и профессионализма милиции, природоохранных органов; способность получать взятки подменяет позитивные качества; в) уменьшение доверия населения к этим органам.

Возможные направления борьбы с незаконной коррумпированной торговлей. Здесь, по существу, налицо две цели и соответственно две линии такой борьбы. Прежде всего, необходимо обеспечить более эффективную охрану окружающей среды и ее рациональное правомерное использование (природопользование). Далее, необходимо снизить уровень коррупции по общим соображениям борьбы с этим антисоциальным явлением и в данном случае, поскольку коррупция позволяет причинить вред природе.

Эти линии по целям и достигаемым результатам должны пересекаться между собой и в то же время реализация каждой из них осуществляется различными субъектами и различными методами. Наши наблюдения показывают, что на современном этапе существует серьезный разрыв между органами охраны природы и структурами, ведущими борьбу с экономической в целом и коррупционной преступностью. Вполне возможно, что поскольку коррупционное поведение наиболее скрытно, внимание правоохранительных органов сосредотачивается на иных близких к коррупционным преступлениям, а именно хищениях, должностных преступлениях и проч.

По нашему мнению, борьба с незаконной коррумпированной торговлей имеет ограниченные возможности и должна вестись постепенно, без завышенных обещаний, путем технологического совершенствования поведения (деятельности) в данной сфере.

К числу мер, содержание и возможности которых нуждаются в специальном обсуждении и технологической проработке, следует отнести:

а) более четкое определение правового режима отдельных объектов с возможным предоставлением некоторым группам лиц преимущественных прав природопользования и соответственно прав охраны состояния данного объекта; это относится к водным биологическим ресурсам, возможно — к лесным ресурсам и другим, когда такой способ правового регулирования обеспечивает рабочие места и более продолжительные сроки природопользования; можно надеяться, что органы управления, отчужденные от населения, в этих случаях не смогут незаконно и возмездно распоряжаться природными ресурсами;

б) снижение или ликвидация того, что называют административными барьерами в экономике; здесь возникают противоречия между определенными социальными ценностями, которые необходимо решать путем их сопоставления; так, лицензирование усиливает публичный контроль, но повышает коррупционный потенциал; квотирование природопользования ограничивает его субъектно и по объему, но также повышает коррупционный потенциал даже в случае распределения квот в конкурсном порядке и, возможно, нарушает правила конкуренции на рынке; отсюда проблема состоит в рационализации публично-правового контроля и вмешательства в природопользование и постоянной минимизации его негативных последствий и удешевлении использования;

в) дальнейшее повышение активности, компетентности и возможностей субъектов природоохранительной деятельности при осознании того, что и она имеет некоторый коррупционный

потенциал; вмешательство общественности в торговлю путем лоббирования запретов, прямых насильственных действий, как это имело место по отношению к меховым шубам или введению ограничений на добычу детенышей тюленей (бельков) в 2009 г., усиливает потребность в «защите» незаконной деятельности, нередко путем коррумпирования лиц, способных ее осуществить;

г) совершенствование информационного обеспечения природоохранительной деятельности, при котором население и заинтересованные лица (корпорации, союзы, индивиды) получают необходимую информацию о природопользовании и в данном случае весьма важно — о получении и распределении природо-ресурсной ренты;

д) усиление заинтересованности органов публичного контроля в сохранности природных ресурсов.

Особенности коррумпирования отдельных видов незаконной торговли природными ресурсами

Незаконная торговля ресурсами животного и растительного происхождения. Виды флоры и фауны и изделий из них, могущие оказаться объектом незаконной торговли, чрезвычайно разнообразны, а их объем и соответственно возможная прибыль, действуют как факторы коррумпирования весьма интенсивно. Нами во многом подтверждаются данные ICCS (International Crime Control Strategy), по которым нелегальная торговля частями животных, наносящая непоправимый ущерб многообразию животного мира, превратилась в выгодный бизнес для китайских и прочих азиатских преступных группировок. Нелегальная продажа различных экзотов приносит преступным организациям ежегодно 6–10 млрд дол. США¹.

Анализ правоприменительной практики, сообщений средств массовой информации и неформализованные интервью позволяют выдвинуть следующие тезисы, необходимые для дальнейшего изложения.

А. Упомянутые группировки наиболее активно действуют в Дальневосточном регионе РФ, а иные группировки — на Кавказе и в Калининградском регионе.

Б. Деятельность их партнеров, равно как и незаконная торговля в целом, может осуществляться только при дележе прибыли, т.е. на основе коррумпирования публичной власти.

В. Эта незаконная торговля наносит огромный ущерб фауне и флоре Российской Федерации (и, кроме того, сохранению

¹ TraCCC Vladivostok DVGU.law@dwg.ru

биоразнообразия в глобальном масштабе) и подрывает основы ее правопорядка.

В сфере охраны окружающей среды, как известно, осуществляются многие программы по специальной защите отдельных видов растений, птиц, животных и проч. Но потребность в их защите усиливается ввиду спроса на эти объекты и изделия из них (дериваты), равно как и ввиду ухудшения природных условий в среде их обитания.

Пространственными зонами наблюдения были избраны таможенная граница (таможни, притаможенные территории), рынки, преимущественно городские, некоторые территории (в частности, Камчатка), являющиеся «поставщиками» объектов незаконной торговли.

Действиями по торговле в данном случае рассматриваются: некоторые виды добычи животных и растений; продажа на рынках; пересечение таможенной границы; коррумпирование — преимущественно выплата денежного вознаграждения.

Продукция охотничьего хозяйства. Предполагается, что оборот этой торговли по экономическим причинам в РФ кратно меньше, чем оборот торговли водными биологическими ресурсами, в первую очередь рыбой. Все же, по некоторым данным, значительная часть пушнины продается за рубеж по очень высоким ценам. Считается, что в 1993 г. официальный экспорт пушнины составлял около 50 млн дол., а в 1996 г. — 66,3 млн дол. США¹. В 1999 г. по официальным сведениям экспорт кожевенного сырья и пушнины составил 200 млн дол. США, но он представляет собой только относительно небольшую часть продаж, осуществляемых в результате браконьерства².

Объем традиционной охоты на диких животных, в частности, копытных, в принципе невелик. Однако и в данном случае заготовка мяса приводит к его продаже, а главное объектом коррупции здесь оказывается не собственно заготовленное мясо, шкура и проч., а услуги — возможность охотиться с нарушением существующих нормативно-правовых актов. По исследованиям, проведенным учеными МГУ, количество вскрытых случаев браконьерства в Московской области менее 1% от общего количества фактических нарушений, которые по расчетам составляют 150–200 тыс. в год. Это связано с тем, что, по мнению специалистов, спрос на охоту и рыбалку есть круглый год, а если есть спрос, должно быть и предложение. Между тем, по мнению охотоведа-биолога

¹ Российский статистический ежегодник. Госкомстат России, офиц. изд.-е. М., 1997. С. 584; см. также: <http://www.gazeta.priroda.ru>

² Обширные данные см. в интервью с председателем «Росохотрыболовсоюза» (Природоресурсные ведомости. 2001. 7 июля; Зеленый мир. 2001. № 12–13. С. 31).

С.И. Плановского, охотничье хозяйство возглавляют и управляют им случайные люди, которых посадили на эти должности, как он пишет, коррупционеры и лоббисты за личную преданность¹.

Общая потребность в коррумпировании для лиц, связанных с этим видом незаконной торговли продукцией охотничьего хозяйства и услугами, создается риском применения уголовного наказания либо административной ответственности; в каждом из таких случаев существует опасность конфискации орудий промысла, предмета добычи/торговли и соответственно крупных материальных потерь.

Интенсивность опасности определяется: а) количеством возбужденных уголовных дел; б) вероятностью задержания или иного установления правонарушения, определяемой путем опроса.

Этап добычи

Таблица 11. Незаконная охота (ст. 258 УК РФ)²

| Год | Кол-во нарушений |
|------|------------------|
| 1997 | 826 |
| 1998 | 774 |
| 1999 | 972 |

Таблица 12. Вероятность задержания нарушителей

| Мнение | Работники надзора, % | Нарушители, % |
|-------------------|----------------------|---------------|
| Регулярно | 5 | 15 |
| Иногда | 20 | 30 |
| Крайне редко | 40 | 20 |
| Не могут ответить | 35 | 35 |

Таблица 13. Необходимость подкупа

| Периодичность | Работники надзора, % | Нарушители, % |
|---|----------------------|---------------|
| Стараются поддерживать хорошие постоянные отношения | 70 | 90 |
| Иногда | 40 | 80 |
| Крайне редко | 30 | 20 |
| Никогда | 5 | 15 |

¹ Зеленый мир. 2001. № 12–13. С. 31.

² Власть: криминологические и правовые проблемы. М., 2000. С. 377.

Интегральная оценка коррупции на этапе добычи может рассматриваться как высокая¹, хотя ее крайне трудно выразить количественно. В целом возможность «откупиться» и совершать правонарушения рассматривается как реальная, а риск потерь как низкий.

Нетрадиционная добыча объектов животного и растительного происхождения. Она возникла и развивается под влиянием зарубежных преступных группировок и нетрадиционных для России потребностей. Рассмотрим добычу в связи с нелегальным экспортом и в целом трансграничной торговлей в основном на Дальнем Востоке, Камчатке, Кавказе.

Предполагаемый объем и структура добычи и вывоза данных объектов может быть прежде всего установлена по данным таможенных органов и их оценке латентности незаконного вывоза.

По данным ряда специалистов, а также по материалам Дальневосточной оперативной таможни в 2000 г. по отношению к 1999 г.:

- количество пресеченных попыток вывоза природных объектов осталось неизменным, хотя по другим данным число посягательств в сфере добычи этих объектов резко возросло;
- объем изъятий все же возрос за счет увеличения веса изымаемых партий, например по женьшеню более чем в 6 раз, лап медведя — в 2, трепанга сушеного — в 70 раз;
- в худшую сторону изменилось, по мнению ряда специалистов, соотношение между задержанными товарами и нелегально провезенными через таможенную границу².

Для оценки потенциальной коррумпированности следует вначале выделить два основных вида вывоза: а) с использованием легального прикрытия; б) полностью нелегальный.

Легальное прикрытия требует прохождения ряда процедур, которые здесь следует выделить.

Получение лицензии на экспорт ресурсов животного и растительного происхождения, выдаваемой на момент проведения данного исследования МВЭС России, было возможно в соответствии с Положением, утвержденным 5 февраля 1996 г. № 40. Оно распространялось на всех субъектов деятельности, независимо от форм собственности и ведомственной подчиненности, осуществляющих экспорт ресурсов животного и растительного происхождения, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ. Минприроды России и его территориальные

¹ Показательный пример — отстрел архаров крупными чиновниками в Алтайском крае // Известия. 2009. 15 июня.

² Новости. 2001. 5 марта; <http://news911.ru/archive/347>; см. также: Золотой рог online. № 44. 14.06.2000 (<http://www.ezpress.ru>).

органы в субъектах РФ принимали решение о выдаче лицензий на экспорт диких животных, дикорастущих растений, костей ископаемых животных, кости слоновой, рогов, копыт, кораллов и аналогичных материалов, лекарственного, растительного и животного происхождения, живой рыбы и др. Решение о выдаче лицензий на экспорт товаров принималось Минприроды России по согласованию с территориальными природоохранными органами, если ресурс изъят (изготовлен) вне территории РФ, то без согласования с ним.

При экспорте образцов животного и растительного мира, включенных в приложение СИТЕС¹, экспортер обязан также оформить разрешение СИТЕС, выдаваемое в установленном порядке Административным органом СИТЕС в России.

При экспорте объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ, представляется разрешение на их добывание, выдаваемое Минприроды России. На оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ, выдается лицензия. По завершении оборота заявитель обязан в месячный срок представить в Минприроды России письменный отчет о результатах пользования, указать дату регистрации и название зарегистрировавшего оборот территориального органа Минприроды России.

Лицензия хранится у лица, получившего животных, и прилагается к составу заявочной документации на следующий оборот. О фактах гибели диких животных, указанных в лицензии, необходимо в трехдневный срок сообщить в Минприроды России, а также в территориальные органы Минприроды России.

Лицензия не выдается на оборот животных, разведенных в неволе, за исключением выпуска в естественную природную среду, в целях их сохранения или пополнения природных популяций.

На товары животного и растительного происхождения, поступившие в Россию из других стран, в том числе и из стран СНГ и Балтии, представляется документ, подтверждающий легальность их поступления в Россию (лицензия на импорт в Россию, грузовая таможенная декларация). Вывоз из России в некоммерческих целях единичных образцов флоры и фауны, не относящихся к видам, занесенным в Красную книгу России и приложения СИТЕС, осуществляется по решению территориальных природных органов.

Вывоз из России наркотикосодержащих растений (их частей и дериватов), находящихся под контролем, осуществляется в соответствии с международными конвенциями, при наличии

¹ Список животных и растений, подпадающих под действие СИТЕС. М., 1998.

экспортно-импортного сертификата Постоянного комитета по контролю наркотиков, и по разрешению Минздрава РФ и Минприроды РФ.

Конвенция по контролю за торговлей редкими и исчезающими видами флоры и фауны (СИТЕС) была принята рядом стран еще в 1973 г. В 1974 г. к ней присоединился СССР (в качестве правопреемника Россия в 1992 г. подтвердила свое участие в СИТЕС). Страны-участники этой Конвенции при перевозе через границу животных и растений, включенных в Приложение СИТЕС, обязаны предъявить документы, подтверждающие законность происхождения данного экземпляра. Без разрешения на вывоз (а для видов из первого Приложения еще и ввоз) не должны пересекать границу ни чучела, ни скелеты, ни засушенные растения или насекомые, ни даже клочок шкуры, если он принадлежит обозначенному в Конвенции виду. В данном случае существует высокая потребность в коррумпировании для получения лицензии. Но пока не удалось достоверно оценить вероятность удовлетворения этой потребности. В беседах должностные лица отрицают факты обращения за незаконным разрешением и соответственно факты коррумпирования.

Пересечение таможенной границы. Потребность в коррумпировании здесь, как это нетрудно заметить, усиливается риском обнаружения контрабанды и снижается отсутствием во многих местах обустроенной таможенной границы.

В Москве соблюдение норм СИТЕС контролировался отделом Минприроды. Его сотрудники считали невозможным полностью перекрыть поток контрабанды животных, тем более что в их задачу входит борьба не только с ввозом экзотов, но и с вывозом российских редких животных. Хотя опыт накоплен большой.

К примерам по региону Дальнего Востока следует добавить Москву, что указывает на распространенность данного вида незаконной торговли. Расследование по делу контрабандиста, специализировавшегося на поставках живого товара из России на Ближний Восток, завершила Шереметьевская транспортная прокуратура. Контрабандист пытался вылететь в Карачи из аэропорта «Шереметьево-2». С собой он вез коробку с щенком породы доберман. Документы на собаку были в порядке, но самодельное «такси для животных» оказалось с секретом. В его крышке был тайник — там лежали семь связанных птиц. Шесть из них оказались соколами-балобанами, а один — соколом-сапсаном. Эти пернатые находятся под угрозой исчезновения и в соответствии с Конвенцией СИТЕС могут вывозиться из стран только при наличии специальных разрешений. Все птицы, стоимость ко-

торых составляет более 163 тыс. руб., были изъяты¹. Рекордное количество контрабандных птиц — 677 особей, среди которых оказалось 489 снегирей и 188 щеглов, — было задержано на Курском вокзале Москвы сотрудниками экологической милиции. По мнению специалистов Москомприроды, птицы скорее всего предназначались на продажу за границу². Нередко сообщниками таких преступлений являются инспектора таможни, которые и обеспечивают прикрытие и пропуск без проверки.

Вывоз за пределы столицы практически означает выход за пределы СИТЕС-контроля. И если товар пересек границу, то никаких мер против внутренней торговли редкими видами, кроме тех, что числятся в национальной Красной книге, не предусматривается российским законодательством. При принятии Федерального закона «О животном мире» статья, отражающая международные обязательства страны по торговле редкими и исчезающими видами животных и растений (прежде всего Конвенции СИТЕС), бесследно исчезла.

По мнению ряда респондентов, весьма привлекательным для преступления местом провоза нелегальных партий объектов СИТЕС и других ценных в коммерческом отношении, животных в России остается международный аэропорт «Шереметьево-2». По оценке экспертов через него ежегодно проходит контрабандный товар на сумму свыше 1,5 млрд дол. Прослеживаются, но надлежащим образом не фиксируются, хорошо отработанные каналы поставки нелегального зоотова из Вьетнама, Нигерии, Камеруна, Чада, Перу. Россия становится транзитной страной для поставщиков контрабандного зоотова в страны Западной Европы, Ближнего Востока и Японию, что подтверждается сведениями из Административных органов СИТЕС других стран, имеющих информационную сеть и действующих в тесном союзе с Интерполом. Участились случаи задержания крупных контрабандных партий зоотова, следующих в Россию или из нее, на территории других государств, что имеет крайне негативный резонанс у мирового сообщества.

В последнее время респонденты отмечают и в Московском регионе увеличение нелегального вывоза сырья, произведенного из диких животных, в том числе редких и исчезающих видов. С Дальнего Востока вывозятся: медвежья желчь, туши амурско-

¹ В 1999 г. на юридическом факультете МГУ им. Баумана была выполнена дипломная работа (второе высшее образование) К. Рыбаком по теме: «Контрабанда и ее виды» (науч. рук. О.Л. Дубовик) с оценкой «отлично». Ее написание потребовало сбора данных в Шереметьево (таможня), их обобщения и дало возможность после защиты опубликовать некоторые результаты, полученные при опросе работников Москомприроды.

² Московский комсомолец. 1999. № 73. С. 1.

го тигра. В нашу страну дериваты этих товаров возвращаются в виде различных настоек, бальзамов, лекарств, мазей и т.п. При этом они ввозятся в страну совершенно свободно с нарушениями требований СИТЕС.

Часть экзотических животных привозится в страну туристами, но основная часть — профессиональными поставщиками. Часто животным вводят снотворное, птиц помещают в специальные картонные трубки или просто склеивают им скотчем крылья и грузят в ящики и сумки буквально штабелями. Случается, что к моменту вскрытия контейнера 80–90% груза уже не дышит. В последнее время профессиональные поставщики стараются избегать пассажирских зон, где может быть контроль, а отправляют товар через грузовой терминал. О такого рода случаях, особенно связанных с гибелью животных, регулярно сообщает популярная газета «Московский комсомолец».

Совместная деятельность Госкомэкологии России — ныне Министерство природных ресурсов и экологии РФ¹, правоохранительных, таможенных и карантинных служб позволила пресечь ряд попыток незаконного ввоза на территорию России редких экзотических животных из стран Юго-Восточной Азии, Африки и Южной Америки в коммерческих целях. Количество особей, изъятых на таможенных пунктах международных аэропортов в срок от 1 января 1997 г. до 15 октября 1997 г., составило 14 871, из этого числа: попугаи — 464, обезьяны — 132, полуобезьяны — 28, рептилии — 8857, другие группы животных — 46².

Крайне остро стоит вопрос о реализации задержанных и конфискованных живых животных, многие из которых, особенно экзотические, являются потенциальными источниками опасных заболеваний. Госкомэкологией России (ныне — Министерство природных ресурсов и экологии РФ) при финансовой поддержке правительства Швейцарии и Всемирного фонда дикой природы (WWF) были начаты работы по созданию такого Центра спасения при аэропорте «Шереметьево-2».

На основе бесед со специалистами и — частично — нарушителями таможенных правил, часто пересекающими таможенную границу, сделана попытка оценить риски ее пересечения с

¹ Государственный комитет по охране окружающей среды РФ был ликвидирован Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г., а его функции переданы Министерству природных ресурсов (СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2168); Положение о Министерстве природных ресурсов от 25 сентября 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 40. Ст. 3971. В дальнейшем функции этого Министерства изменялись, а с 2006 г. оно называется Министерством природных ресурсов и экологии (СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581).

² Зеленый мир. 1999. № 7–8 (специальный выпуск). С. 18.

контрабандным товаром и соответственно — коррупционный потенциал (данные носят предварительный характер).

Таблица 14. Вероятность задержания нарушителя при пересечении таможенной границы

| Оценка периодичности | Работники надзора (таможенники), % | Нарушители, % |
|----------------------|------------------------------------|---------------|
| Регулярно | 60 | 30 |
| Иногда | 30 | 50 |
| Крайне редко | 5 | 10 |
| Не могут ответить | 5 | 10 |

Таблица 15. Необходимость подкупа

| Способы | Работники надзора, % | Нарушители, % |
|---|----------------------|---------------|
| Пытаются устанавливать постоянные связи | 20 | 30 |
| Иногда | 30 | 40 |
| Крайне редко | 40 | 20 |
| Никогда | 10 | 10 |

Интегрально на этапах пересечения таможенной границы и перевозки увеличивается риск ответственности; соответственно растет потребность в коррумпировании; дать количественное выражение возможности «откупиться» также трудно, но опросами такая возможность фиксируется и известна (не вполне достоверно) расценки на различные услуги. Это усиливается и действующими правилами, в целом, разумеется, необходимыми.

В соответствии с п. 7 Положения о Государственной ветеринарной службе Российской Федерации по охране территории России от заноса зараженных болезней животных из иностранных государств, утвержденного постановлением Правительства РФ от 29 октября 1992 г. № 830, импорт, экспорт и транзит через территорию Российской Федерации животных осуществлялись на основании письменных разрешений Департамента ветеринарии Министерства сельского хозяйства Российской Федерации¹. Приказом Министерства путей сообщения РФ от 28 июня 1999 г.

¹ Положение о Министерстве сельского хозяйства РФ было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2000 г. (СЗ РФ. 2000. № 49. Ст. 4042), но в 2008 г. изменено (СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983). Кроме того, после реформирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в 2004 г. Государственная ветеринарная служба преобразована в Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору

№ 36 «Об утверждении правил перевозок животных на железнодорожном транспорте» в соответствии со ст. 5 Федерального закона «Транспортный устав железных дорог Российской Федерации» перевозка животных без ветеринарного свидетельства формы № 1, выдаваемой ветеринарным врачом государственной ветеринарной службы района (города), не допускается. Свидетельства предъявляются к перевозке по железным дорогам всех видов животных (включая птиц, пушных зверей, лабораторных, зоопарковых и домашних животных, морских зверей, пчел, рыб) в пределах Российской Федерации и государств-участников Содружества Независимых Государств (СНГ). При предъявлении животных к перевозке на экспорт грузоотправитель должен представить станции погрузки ветеринарное свидетельство формы № 1, в котором в графе «Особые отметки» должны быть указаны номер и дата разрешения Департамента ветеринарии на экспорт. На пограничном ветеринарном пункте ветеринарное свидетельство заменяется на ветеринарный сертификат формы № 5а. Лица, виновные в нарушении ветеринарных правил при осуществлении международных и внутригосударственных перевозок животных, несут ответственность в соответствии с международными договорами и законодательством Российской Федерации.

Незаконная торговля водными биологическими ресурсами (рыбой и морепродуктами). Объем этого вида незаконной торговли предположительно наиболее высок и, как уже отмечалось, привлекает к себе максимальное внимание, что связано в первую очередь с экономической конкуренцией. В 1996 г. РФ вывозила рыбы свежемороженой на 1135 млн дол. США¹; ракообразных и моллюсков на 407,5 млн дол. США. По официальным данным только в ноябре 2000 г. из России экспортировалось рыбы и морепродуктов на 97,7 млн дол. США, что составляет 149,1% к аналогичному периоду 1999 г. Но, по мнению Д. Лаврентьева, ссылающегося на данные специалистов, Россия в результате теневого оборота рыбной продукции теряет от 300 до 500 млн дол. ежегодно. Показательны данные специалистов Каспийского научно-исследовательского института рыбного хозяйства о том, что «нелегальный вылов осетра сегодня в 10–11 раз превышает легальный»².

Из 15 тыс. т икры, добываемой на Каспии разными странами, по некоторым данным официально регистрируется только тысяча тонн. Это сбивает цены в сфере нелегальной торговли, но, тем

(Россельхознадзор), находящуюся в ведении Минсельхоза России (см. постановление Правительства РФ от 8 апреля 2004 г. № 201 и от 30 июня 2004 г. № 322).

¹ Российский статистический ежегодник. 1997. С. 584.

² Лаврентьев Д. Охота на осетра // Интерпол в России. 2001. № 3. С. 24–26.

не менее, обороты отечественной рыбной мафии оценочно ежегодно достигают 9–10 млрд дол., что выводит ее на третье место после нефтяной и водочной¹.

«Серый» экспорт гораздо выше. Существуют самые различные данные об объеме этого вида незаконной торговли, не всегда совпадающие друг с другом, но есть возможность указать на некоторые несомненно существующие социальные черты этой деятельности:

а) она и обеспечивающее ее браконьерство являются практически основным способом заработка для больших групп населения на Каспии, Таймыре, Дальнем Востоке, на Волге и в ряде других регионов²;

б) рыбная ловля, добыча морских животных стали объектом политической борьбы, конкуренции между различными политическими силами (ситуация с запретом промысла осетровых на Каспии, стремление взять под контроль рыбный промысел на Дальнем Востоке, борьба вокруг распределения квот на добычу морских ресурсов);

в) в этой сфере действительно активно действуют международные преступные группировки, в ряде случаев подмявшие под себя жителей России.

По имеющимся данным, полученным в ходе работы над исследуемой проблемой, заслуживают внимания и во многом подтверждаются приводимые ICCS сведения о том, что незаконно продается ежегодно около 2 млн т морских биоресурсов, а прибыль от такой торговли составляет примерно 4 млрд дол. США.

По нашим данным, потребность в коррумпировании при огромных объемах добычи морских биоресурсов возникает очень часто, а именно: а) при создании рыболовческих структур и обеспечении их необходимой техникой; б) получении квот и разрешений различного рода; в) в процессе лова, связанного с нарушением правил, и прежде всего — перелова; г) в процессе сбыта; д) при отмывании денег. По мнению журнала «Эксперт», проведенного журналистское расследование, «российские пограничники, выполняющие, по идее, роль контролеров за

¹ Экологическая катастрофа на Каспии. Досье // Зеленый мир. 2001. № 21–22; Рыболовство и экология Каспия в опасности // Независимая газета. 2001. 28 февр. В обширном досье, опубликованном в Зеленом мире, приводится таблица об объемах вылова осетровых в XX в. Эти данные действительно впечатляют: 1903 г. (рекордный!) — 39 тыс. т; 1930, 1932, 1937 г. — 22 тыс. т; 1943 г. — 4,5 тыс. т; 1960 г. — 10 тыс. т; 1977 г. — 27 тыс. т; 1997 г. — 1,8 тыс. т; 1998 г. — 1,2 тыс. т.

² См., например: Квота на браконьерство // Московский комсомолец. 2001. 8 февр.; Браконьерство под крышей // Новые известия. 2001. 30 янв.

действиями японских рыбаков, установили с ними весьма неформальные отношения и сквозь пальцы смотрят на творящиеся безобразия»¹. Причины столь неформальных отношений лежат на поверхности — это *коррупция*.

Интенсивность этой потребности также определяется риском ответственности, измеряемой количеством уголовных дел и административных производств, и оценивается участниками торговли.

Административная ответственность. В среднем за год выявляется: нарушений — 165 тыс.²; штрафов — 10 млрд 890 млн руб. (неденоминированных). Интенсивность этой практики подвергается резкой критике, в особенности представители правоохранительных органов склонны обвинять в либерализме как судебную систему, так, собственно говоря, и друг друга. Это свидетельствует о довольно высоком риске ответственности. Потребность в коррумпировании усиливается существующими правовыми барьерами.

Рыбные запасы являются государственной собственностью, если пребывают в среде обитания, составляющей государственную собственность.

Лицензия на промысловый лов рыбы выдается отраслевым специально уполномоченным органом государства в области рыболовства. В компетенцию Федерального агентства по рыболовству³ входят разработка и осуществление мер по регулированию использования, охране и воспроизводству рыбных запасов, регулирование рыболовства, государственный контроль за соблюдением нормативов и правил охраны водных биологических ресурсов (частично — совместно с ФПС России). Агентство ведет их учет, устанавливает норму допустимого улова рыб и других водных животных, определяет нормативы чистоты вод рыбохозяйственных водоемов. В последнее время введен порядок (о чем говорилось) конкурсного распределения квот на выловы. Мировой опыт указывает на опасность коррумпирования конкурсов, однако пока таких данных о конкурсах на квоты нет⁴.

Эта лицензия и заключенный в соответствии с ней договор для приобретения прав пользования водным объектом с момента его государственной регистрации порождают право на пользование водным объектом.

¹ Эксперт. 2001. № 19. С. 16.

² Цифры такого порядка ежегодно указываются в Государственном докладе о состоянии окружающей природной среды Российской Федерации и воспроизводятся во многих учебниках по экологическому и уголовному праву.

³ Положение о Федеральном агентстве по рыболовству, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11 июля 2008 г. № 444 и Указ Президента РФ от 30 мая 2008 г. № 863.

⁴ Известия. 2001. 11 авг. и более поздние источники.

Участниками водных отношений являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, физические и юридические лица (ст. 7 ВК РФ 2006 г.). От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации участвуют органы государственной власти РФ и субъектов РФ, в данном случае Федеральное агентство по рыболовству (ранее — Госкомрыболовство), а также органы местного самоуправления.

Определенную роль в пресечении браконьерства и осуществлении рационального использования, восстановления и охраны водных объектов на основе водохозяйственных балансов, схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, данных государственного водного кадастра играют федеральные, в том числе бассейновые, и территориальные государственные программы.

На основе данных водного кадастра определяется целевое использование вод, идет паспортизация водных объектов, изъятие из хозяйственного использования наиболее ценных водных объектов, вводятся ограничения с целью охраны и рационального использования вод. Реестр рыбных запасов (одна из составных частей водного кадастра) в количественном и качественном показателях по внутрихозяйственным водоемам составляет Федеральное агентство по рыболовству (ранее — Государственный комитет по рыболовству).

В области охраны водных биологических ресурсов (рыбных запасов) районные, городские и межотраслевые инспектора рыбной охраны утверждают лимиты вылова рыбы и их видов вместе с органами охраны окружающей среды.

Водопользователи обязаны: соблюдать условия и требования, установленные в лицензии и договоре; не допускать ухудшения качества среды обитания объектов животного и растительного мира; вести в установленном порядке учет улова.

Выдача лицензий на экспорт животного и растительного происхождения (рыба и морские морепродукты) производится Министерством природы. Решение о выдаче лицензии на экспорт до момента проведения административной реформы принималось МВЭС России на основании постановления Правительства РФ от 6 ноября 1992 г. № 854 «О лицензировании и квотировании экспорта и импорта товаров (работ, услуг) на территории РФ».

При экспорте образцов животного и растительного мира, включенных в приложение СИТЕС, экспортер обязан также оформить разрешение СИТЕС, выдаваемое в установленном порядке Административным органом СИТЕС в России.

При экспорте объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ, представляется разрешение на

их добывание, улов, выдаваемое Минприроды России. С точки зрения закона включение в Красную книгу означает повсеместное изъятие данного вида из хозяйственного оборота и торговли, полный запрет на какое-либо использование либо изменение условий его обитания.

В конце 1990-х — начале 2000-х гг. к охране рыбных запасов привлекалась общественность, с участием которой было выявлено более 40% нарушений рыбоохранного законодательства. Работа по пресечению правонарушений проводилась во взаимодействии со специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды. Госкомрыболовством России¹ совместно с Генеральной прокуратурой РФ, МВД России и ФПС России было утверждено «Указание об усилении координации и взаимодействия в борьбе с посягательствами на рыбные запасы, о порядке оформления и передачи материалов о нарушении правил охраны рыбных запасов и незаконной добыче водных животных и растений в правоохранительные органы». Совместно с МВД России осуществлялся план мероприятий по оказанию содействия органам рыбоохраны Каспийского бассейна с целью усиления охраны осетровых видов рыб. Для предотвращения хищнического истребления осетровых и других ценных видов рыб в Волго-Каспийском бассейне была проведена операция «Путіна-96». За период операции только в Астраханской области выявлено 1440 нарушений рыбоохранительного законодательства, на 177 нарушений материалы направлены в следственные органы для привлечения к уголовной ответственности. Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура в 1998–1999 гг. направила в суды 678 дел о незаконной добыче рыбы. Суды рассмотрели и удовлетворили 537 исков на сумму 1 млн 159 тыс. руб.²

Вопрос об экспорте осетровой продукции весьма остро стоял и стоит перед Россией, прикаспийскими государствами и Украиной. На 10-й Конференции Сторон (июнь 1997 г.) осетровые были включены в Приложение СИТЕС. Вопрос о запрете экспорта икры осетровых из этого региона окончательно пока не решен³.

В 1946 г. наша страна присоединилась к Международной Конвенции по регулированию китобойного промысла. Теперь квоты на промысел китообразных выделяются с согласия специ-

¹ Ныне это Федеральное агентство по рыболовству, см. постановление Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 444 (СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2979).

² Зеленый мир. 2000. № 9–10.

³ После окончания основного этапа исследования и предоставления первого варианта отчета было принято решение о прекращении добычи, хотя, как с горечью отмечает Лайза Спир, в течение 2001 г. было уже добыто 70–80% квоты (см.: Зеленый мир. 2001. № 20–21. С. 1) — и это без учета браконьерских уловов.

альной Международной китобойной комиссии. В 1960-е гг. был объявлен мораторий на отлов дельфина¹.

В итоге при исследовании феномена коррумпированности данного вида незаконной торговли следует учитывать двойственность государственного контроля: он и препятствует коррупции, и усиливает потребности в коррумпировании. Так или иначе, реальное состояние добычи водных животных крайне сложно. Оно напрямую определяет объем незаконной торговли и в сущности определяется им. Все что добыто — должно быть продано. Объем добычи — это и есть объем продаж.

Вследствие этого отрасль сотрясается множеством скандалов. Необходимая дистанцированность научного исследования не позволяет оценивать каждый из них. Но очень многие факты и их оценки наблюдателями указывают как минимум на высокую актуальность изучения коррупции в этой сфере.

Контент-анализ СМИ и некоторых материалов природоохранительных структур позволяет сделать выводы, представленные в следующей таблице:

Таблица 16. Структура обвинений в коррупции — за что дают взятки (текст может содержать несколько обвинений)

| Источники информации | Незаконные орудия лова, % | Незаконное получение лицензий, % | Перелов, незаконный лов, % | Сбыт за рубеж, % |
|-----------------------------|---------------------------|----------------------------------|----------------------------|------------------|
| СМИ | 15 | 40 | 50 | 80 |
| Природоохранительные органы | 10 | 15 | 90 | 60 |
| Наблюдатели | 10 | 10 | 90 | 90 |

Эти и иные такого рода выводы подтверждаются многочисленными фактами, впрочем, нуждающимися в дальнейшей проверке.

Так, в Северном и Дальневосточном водных бассейнах остро стоит проблема незаконного вывоза за границу морепродуктов, добытых в исключительной экономической зоне РФ. По различным сведениям ежегодно за границу незаконно вывозится рыбы и морепродуктов на сумму не менее 1 млрд дол.; вырученная валюта оседает в иностранных банках. 11 января 1999 г., однако, распоряжением Правительства России² утверждается общий

¹ Подробнее о соблюдении и соответственно нарушениях моратория см.: Комментарий О.Л. Дубовик к ст. 86 КоАП РСФСР // Комментарий к КоАП РСФСР (по состоянию на 1 сентября 2001 г.). 4-е изд. М., 2001.

² СЗ РФ. 1999. № 3. Ст. 483.

объем допустимого улова белого дельфина — белухи в размере 2100 голов, в том числе в промысловых районах Баренцева и Берингова морей — по 500 голов, в Охотском море — 1000 голов и в Белом море — 100 голов. Госкомитет по охране окружающей среды (ныне — Министерство природных ресурсов и экологии РФ) объяснил это тем, что контракт, заключенный с Японией на продажу нескольких десятков тысяч тонн дельфиньего мяса, является международным обязательством нашей страны. Как утверждают ученые-дельфинологи, может получиться так, что после выполнения контракта с японцами белуху придется занести в Красную книгу. Любопытно, что, в частности, в прессе ФРГ были опубликованы данные (истинность которых нуждается в проверке) о попытках японской делегации на заседании международной комиссии по промыслу китов добиться путем подкупа делегатов из различных стран отмены запрета добычи китов, на что якобы выделялась весьма крупная сумма¹. Распоряжением Правительства РФ от 11 января 1999 г. также были забиты на мясо для местного населения Чукотки 135 серых и 5 гренландских китов — все они внесены в Красную книгу. Сложна судьба и морского ежа. Это деликатес, очень популярный в Японии и совсем неизвестный у нас. В пищу пригодна лишь икра. Официально утвержденные квоты на него в 1998 г. — общей сложностью 128 т. Браконьерский отлов этого животного в районе Шикотана, по самым скромным подсчетам, составил в том же году около 2 тысяч т. Экономический ущерб, причиненный государству, оценивается в сумму около 140 млн дол. Ежедневно на рыбную биржу только одного порта Ханасаки, на севере японского острова Хоккайдо, сдаются по демпинговым ценам сотни тонн морских деликатесов российскими рыбаками.

В 1998 г. согласно японской официальной статистике в Японию из России было вывезено 40 тыс. т лосося, а по российским данным в Японию было поставлено всего 15 тыс. т лосося. Разница — контрабандные поставки, которыми государству нанесен ущерб в десятки миллионов долларов. В 1998 г. наши рыбаки доставили в Норвегию 112 300 т морепродуктов, из которых

¹ Zerhackt bei lebendigem Leib // Bild am Sonntag. 2001. 29. Juli. S. 14. Здесь отдельной рубрикой выделена информация о том, как Япония покупает голоса международной китобойной комиссии в Лондоне (Wie Japan sich die Stimmen kauft) на сумму свыше 1 млрд дол. у представителей Гренады, Доминиканской республики, государств Антигуа и др. малых стран Карибского бассейна. Более того, по новейшим данным в Японию продукты, добытые из китобойного промысла, поставляются в качестве продуктов питания школьникам, но содержат в себе ряд вредных компонентов (см. об этом: Доклад японского института по исследованию китообразных // Spiegel. 2009. № 26. S. 127).

34 212 т — свежая треска и около 43 тыс. т — треска мороженая. Но пока что никем не учитываются перегрузки рыбы с российских судов на норвежские непосредственно в море. Рыбоперерабатывающие предприятия на севере Норвегии почти полностью зависят от поставок российского сырья. Это выгодно и рыбакам, но крайне негативно отражается на окружающей среде. Интересен материал Е. Берлина «Остров невезения», опубликованный в журнале «Эксперт». Автор определяет Южнокурильские острова как край первопроходцев (исторически) и браконьеров (сегодня)¹. По данным газеты «Коммерсантъ» (и нашим) новая возможность коррумпирования возникла в связи с увеличением на 11 тыс. т так называемых научных квот вылова краба. Науче они не нужны, и, как пишет газета, по неофициальным данным «откат», т.е. взятки за тонну научного краба, составляет около 3 тыс. дол. США². Этого рода хищническая добыча не только не снижается, но растет. Только один пример: на протяжении многих лет (вплоть до 2009 г.) промысел детенышей гренландского тюленя — бельков, осуществляемый российскими зверобоями, финансировался за счет Норвегии (только в 2008 г. норвежское правительство выделило 5 млн крон на эти цели). Причины состоят в том, что якобы тюлени съедают слишком много промысловой рыбы, а также с традициями норвежских поморов. Но, как указывается в материалах JFAW и других организаций по защите животных, большая часть добытого не используется, а уничтожается (<http://drugoi.livejournal.com/2882683.html#cutid1>).

В итоге есть все основания рассматривать незаконную торговлю данного вида как крайне коррумпированную сферу с сильной потребностью в коррумпированных услугах, значительным риском ответственности, но и широкими возможностями подкупа. При этом механизм коррупции переводит незаконную торговлю в организованную преступность, поскольку: а) реализуется руководителями «добывающих» структур в отношении имеющих реальную власть должностных лиц; б) обеспечивается (что нуждается в особом анализе) силовым прикрытием.

¹ Эксперт. 2001. № 19. С. 14 и след.

² Коммерсант. 2001. 19 июля. См.: Комаров Е. Битва за рыбные квоты продолжается // Новые Известия. 2001. 18 окт. со ссылками на Е. Масленникову. МВЭС собрал в 2001 г. с рыбаков 6,6 млрд руб., а «регионам... ничего не осталось, как смириться с потерей «кормушки». Научные учреждения Госкомрыболовства бесплатно получали квот на 44,467 тыс. т (10,8%) из 410,405 тыс. т тихоокеанской сельди. По более валютоемким крабам — 18,3% квот на камчатского краба, т.е. 3,415 тыс. т, 27% квот на синего краба (550 т) получено учеными. При этом автор приводит сведения о том, что официальные данные уловов расходились с реальными порой более чем в 10 раз.

Незаконная торговля лесоматериалами. Внутренняя и внешняя торговля лесоматериалами также представляет собой экономически значимый вид деятельности, в рамках которого проводится большой объем нелегальных операций.

По данным А.В. Птичникова, полученным на основе как официальных, так и независимых источников, по состоянию на 1997 г. Россия занимала 5-е место в мире по заготовке леса. Стоимость экспорта лесопромышленной продукции в 1995 г. составляла 4,3 млрд дол., соответственно в 1997 — 3,2 млрд дол., в 1998 г. — 3 млрд дол.¹

В литературе указывается на следующие проблемы: массовое распространение коррупции; высокая доля теневой экономики; низкое качество рубок и лесовосстановления². В этой отрасли существует интенсивная потребность в коррупционных услугах, которая по сравнению с иными сферами усиливается объективно более высокой (при наличии управленческой воли) возможностью эффективного мониторинга и выявления лесонарушений. Эта потребность в принципе реализуется лицами, организующими незаконное лесопользование и обеспечивающими его. При этом риск ответственности все же растет в последние годы. Положительную роль в этом играет воздействие Гринпис и ряда других природоохранительных структур не только на заготовителей леса, но и на покупателей его, особенно когда лес вырубается на особо охраняемых территориях и (или) ценных породах.

Таблица 17. Незаконная рубка деревьев и кустарников³
(ст. 260 УК РФ)

| 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 2609 | 2955 | 5672 | 7514 | 8114 | 10654 | 12052 | 13475 | 14641 | 16281 | 19128 |

¹ См.: Птичников А.В. Леса России: независимая сертификация и устойчивое управление. Серия публикаций Департамента природоохранной политики и экспертизы российского представительства. WWF. 1999. С. 48 и след.

² В своей работе А.В. Птичников приводит данные опроса, проведенного Гринпис России в 1998 г. по проблемам лесного сектора России и недостаткам системы управления лесами (Ярошенко А. Глас народа // Лесной бюллетень. 1999. Март. № 1 (10). С. 3–5). На вопрос «Как вы считаете, что является причиной современного кризиса в лесной промышленности России?» даны следующие ответы: 52% — отсутствие государственной поддержки и координации лесного комплекса; 35% — неразумная налоговая политика, душающая деятельность лесозаготовителей; 33% — истощение лесных ресурсов в доступных для освоения регионах; 28% — коррумпированность всех уровней российской лесной службы (выделено мной. — О.Д.); 19% — разрушение каналов сбыта древесины в связи с распадом СССР; 1% — деятельность «зеленых» — природоохранных неправительственных организаций.

³ Власть: криминологические и правовые проблемы. С. 377.

Ситуации коррумпирования. Они изменяются под влиянием различных факторов, в том числе правовых — в связи с принятием новых законодательных актов. Лесной кодекс РФ, принятый Государственной Думой 22 января 1997 г., действовавший 10 лет, устанавливал правовые основы рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, повышения их экологического и ресурсного потенциала. Современное лесное законодательство поставило в основу лесоохранной политики принцип неистощительного использования лесов. Обеспечение этого принципа на практике зависело от выполнения двух условий: соблюдение категорийности лесов и нормативов расчетной лесосеки. Расчетная лесосека — это установленная годовая норма вырубki деревьев (по области, краю, району, лесхозу, лесничеству без права зачета), соответствующая ежегодному приросту древесины.

Основания возникновения прав пользования участками лесного фонда и прав пользования участками лесов, не входящих в лесной фонд, были перечислены в ст. 23 Лесного кодекса РФ 1997 г. Права пользования участками лесного фонда, за исключением публичного лесного сервитута, возникали с момента государственной регистрации договора аренды участка лесного фонда, договора безвозмездного пользования участком лесного фонда и договора концессии участка лесного фонда; подписания протокола о результатах лесного аукциона; получения лесорубочного билета, ордера или лесного билета.

Основное лесопользование в виде заготовки древесины производилось в плановом порядке. Органы лесного хозяйства и Правительство РФ: а) определяли потребности в древесине как внутри страны, так и на экспорт; б) устанавливали расчетную лесосеку по отдельным регионам и лесхозам, т.е. определяли лимит вырубki на год, соответствующий ежегодному приросту древесины на соответствующем участке леса; в) на основе расчетной лесосеки определяли лесосечный фонд и распределяли его по республикам, краям, областям; г) на основе данных лесосечного фонда и утвержденных нарядов лесхозы выписывали лесорубочные билеты.

В любом договоре обязательно должны были указываться: границы участка лесного фонда, виды лесопользования, объем (размеры) лесопользования и срок действия этого договора. Договор являлся основанием для выдачи лесорубочного билета или лесного билета. Лесорубочный билет — это разновидность лицензии, применяемой в лесном хозяйстве. В нем указывался объем древесины, подлежащей вырубке, вид разрешенной вырубki, породы деревьев, место, сроки начала и завершения работы. Другой разновидно-

стью лицензии являлся лесной билет. Он выдавался на заготовку живицы и другие побочные лесные пользования.

Контроль за выполнением условий лесопользования осуществлялся лесхозом соответствующего района или города. Формы лесорубочного билета, ордера и лесного билета, порядок их учета, хранения, заполнения и выдачи лесопользователю устанавливались федеральным органом управления лесным хозяйством.

После принятия нового Лесного кодекса РФ в 2006 г.¹ порядок предоставления лесов для их использования (и соответственно лесных участков) изменился (см. ст. 71–77 ЛК РФ). Он регулируется в основном нормами гражданского и земельного права. Видами пользования являются: постоянное (бессрочное), аренда, безвозмездное срочное. Разрешительная система заменена договорной, а, следовательно, отменены лесорубочные и лесные билеты, ордера. Изменены правила заготовки древесины, формы рубок, правила заготовки живицы и других лесных ресурсов, категории охраняемых лесов и многое другое². Эти изменения проводились под знаменем борьбы с коррупцией, но, судя по статистике правонарушений и причиняемых ими ущербов экологии и экономике страны, вызвали противоположный эффект³.

Права пользователя могут быть ограничены или приостановлены в той мере, в какой это необходимо для обеспечения рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов решениями федерального органа управления лесным хозяйством или его территориальных органов в случаях:

- нарушения лесного законодательства РФ;
- невыполнения условий лесорубочного билета, ордера, лесного билета.

Если обстоятельства или условия, вызвавшие ограничения или приостановление права пользования участками лесного фонда, устранены, это право восстанавливается в полном объеме.

Принудительное прекращение права пользования участком лесного фонда возможно только в случаях:

- 1) систематического нарушения лесного законодательства РФ;
- 2) аварий, стихийных бедствий;

¹ Принят Федеральным законом от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278).

² Об изменениях лесного законодательства см.: Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. 3-е изд. М., 2009; Крассов О.И. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. М., 2008; и др.

³ Подробно о порядке лесопользования и ответственности за его нарушение см.: Дубовик О.Л. Экологические преступления. Комментарий к 26 главе УК РФ. М., 1998, а также ее комментарий к ст. 8.24–8.31 КоАП РФ: Комментарий к КоАП РФ / Под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 6-е изд. М., 2001. С. 299–315.

- 3) систематического или более трех месяцев в течение года невнесением платежей за пользование лесным фондом;
- 4) нарушения установленных правил пользования участком лесного фонда;
- 5) невыполнения лесовосстановительных и противопожарных работ;
- 6) изъятия участка лесного фонда и участка, не входящего в лесной фонд леса для государственных нужд. Центральным лимитирующим показателем в области охраны, использования и воспроизводства лесов служит расчетная лесосека, определяющая равенство между количеством ежегодного прироста леса и вырубаемой в порядке заготовок древесины.

Платежи за пользование лесным фондом при этом взимаются в виде лесных податей или арендной платы. Минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Деловая древесина и пиломатериалы хвойных пород относятся к стратегически важным сырьевым товарам, а это значит, что для них характерны определенный порядок квотирования и лицензирования поставок на экспорт, осуществляемых в соответствии с международными обязательствами РФ, утвержденными МВЭС России, Минэкономки РФ. Постановлением Правительства РФ от 23 марта 2000 г. № 242 «О частичном изменении постановления Правительства РФ от 9 декабря 1999 г.» № 1364 ставки вывозных таможенных пошлин на эти товары увеличены до 6,5 евро за 1 кубометр¹.

Этот порядок в принципе может при определенных условиях сдерживать незаконное лесопользование, и, тем самым — незаконную торговлю. Однако он же повышает потребность в коррупционных услугах и в этом плане подлежит особому анализу.

Вместе с тем трудно установить, насколько эта потребность удовлетворяется должностными лицами. Лесопользование, повторяем, связано с многочисленными обвинениями в коррупции, в принятии незаконных решений. Однако, по понятным причинам, информации для определенных выводов пока недостаточно.

Рассмотрим некоторые примеры, о части которых было сообщено на совещании на тему «Незаконные заготовки древесины в России», состоявшемся 24 июля 2001 г. в Министерстве природных ресурсов России². По неофициальным оценкам в лесах России незаконно заготавливается 12 млн кубометров древесины³.

¹ СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1379.

² Известия. 2001. 25 июля, а также неопубликованные материалы совещания.

³ Птичкинов А. В. Указ. соч. С. 53.

Ущерб составил около 500 млн руб. Лишь незначительная часть лесных правонарушителей оказывается на скамье подсудимых либо подвергается штрафам, которые окупаются тем, что средняя цена реализации кубометра хвойного пиловочника на рынке примерно в два раза выше, чем штрафные санкции. По данным, приведенным представителем министерства, в течение четырех лет, т.е. с 1996 по 2000 г., из 8253 протоколов о незаконной заготовке древесины было возбуждено 860 уголовных дел (впрочем, эти данные не вполне совпадают с приведенными в иных источниках).

Интересные, воспроизводимые ниже, материалы об объеме незаконных заготовок древесины и связанной с этим коррумпированной торговле содержатся в докладе Гринписа «Незаконные рубки леса в России»¹.

Обезличенный кубометр леса (идущий на дрова) стоит, по словам лесничих, порядка 50 руб., а кубометр хвойных пород — около 100 руб. На рынке кубометр деловой древесины оценивается в 30–32 дол. США, а то и больше. Технология порубочного «процесса» проста. За разовую акцию берут обычно 40–80 куб. м леса, т.е. загружают одну-две машины с прицепами. Работает бригада из 3–5 человек, оснащенная бензопилами, имеющая трактор-трелевочник и лесовоз с погрузочно-разгрузочным устройством. Вся работа выполняется в среднем за два часа. Задержать участников преступления крайне сложно, так как под охраной одного лесника находится 2447 га лесных угодий.

Основной покупатель древесины в Новгородской области — Финляндия, Австрия, США, Германия. Их основной поставщик — ЗАО «Новгородские лесопромышленники», поставляющие за рубеж около миллиона кубометров древесины. Далее идут более мелкие фирмы, которые в основном занимаются скупкой леса у населения и его дальнейшей перепродажей. Сегодня лес в Новгородской области рубит-валит 1051 предприятие, в основном предпочитающих продавать древесину по демпинговым ценам, получая маржу «черным налом».

Торговля лесоматериалами из бука, ясеня и дуба для Приморского края стала настоящим бедствием. На границе с Китаем существует около 10 неконтролируемых переходов, через которые дорогостоящий лес покидает Россию в огромных количествах. Чистая прибыль от торговых операций с ясенем и дубом достигает 100 дол. за 1 кубометр. В год вывозится примерно 700 тысяч кубометров (легальным и нелегальным путем). Администрация

¹ Сайты Лесного клуба <http://www.forest.ru/>; Татьяна Безлаковская. ТПА «Острова» prioritet@sakhalin.ru и др.

Приморского края добивается у Правительства полного запрета на вывоз дуба и ясеня. Лесоторговый бизнес процветает, за границу уходит сырье, которое необходимо отечественным предприятиям.

Правительство РФ без согласования с государственной экологической экспертизой, т.е. незаконно, с 1993 г. еженедельно разрешало вырубать только в первой группе (леса особо охраняемых территорий, заповедного фонда) более 300 га особо ценных лесов. Это более 1500 га в год. Рубки лесов первой группы допускаются с ведома администраций районов, при попустительстве контролирующих органов. В уничтожении лесов Карельского перешейка участвуют финская, российская и шведская компании. До 60 трейлеров, груженых лесом, ежедневно проходят через пограничный пункт Торфяновка из Ленинградской области в Финляндию. Происходит сплошная рубка, так как срезают не только зрелые хвойные деревья, но и в нарушение установленных норм — молодые. Это грозит превратить жемчужину Северо-Запада — Карельский перешеек — в пустыню. Раньше эта рубка была запрещена, но с приходом в Ленинградскую область нового губернатора истребление леса возобновилось. В прессе появилась информация о том, что новый губернатор вел переговоры о сдаче в аренду лесов Карельского перешейка под сплошные рубки, с увеличением лесосеки в 5 раз. Переговоры велись с тремя скандинавскими (две финские и одна шведская) и тремя российскими лесозаготовительными фирмами. Есть сведения и о нелегальной рубке и вывозе леса.

По опубликованным 30 июня 2000 г. данным Гринпис России, незаконные рубки леса в нашей стране стали повсеместно распространенным явлением, а в отдельных регионах превратились в настоящее бедствие, угрожающее наиболее ценным лесам. Сообщается, что в Приморском крае, как, впрочем, и в других экспортно-ориентированных регионах, грубые нарушения лесного законодательства стали привычным явлением. Самовольные рубки особо ценных пород: дуба, ясеня, кедра, ореха — ведутся здесь в огромном объеме и с невиданной наглостью, чему способствует и территориальная близость Японии, Китая и Кореи, где такая древесина пользуется большим спросом. Государственные структуры Приморья, по мнению Гринписа, заинтересованы не в пресечении рубок, а в конфискации и последующей продаже незаконно срубленной древесины. Общение с представителями органов власти, местным населением приводит к выводу, что криминальный лесной бизнес считается почетным; в него вовлечено множество людей, в том числе и занимающих руководящие

посты на районном и краевом уровнях. В целом по оценкам сотрудников местных и краевой администраций, только в 1999 г. из Приморья было вывезено не менее 300 000 кубометров незаконно заготовленной древесины. В зависимости от рынка сбыта, общая стоимость этого объема древесины составляет от 150 000 000 до 300 000 000 дол. США. Ситуация, сложившаяся в Дальнегорском, Кавалеровском, Красноармейском районах Приморья, может удивить даже выдавших виды лесоводов, инспекторов и экологов. Практически любой отворот с дороги в лес в Красноармейском районе идет на самовольную рубку¹.

В данном случае нет смысла воспроизводить убедительные данные Гринпис и других наблюдателей. Приведем выводы, сформулированные таблично.

Таблица 18. Необходимость подкупа при незаконных рубках

| Потребность в продукте | Работники природоохранительных структур, % | Лесонарушители, % |
|------------------------|--|-------------------|
| Необходим всегда | 5 | 60 |
| Нужен иногда | 20 | 30 |
| Можно обойтись | 70 | 5 |
| Не знаю | 5 | 5 |

При этом опрошенные лесонарушители считают, что вознаграждение необходимо выплачивать обычно при рубке леса, реже — при транспортировке, обычно — при продаже за легализацию продаваемой древесины и при отмывании денег (кроме выплат работникам).

Проблема коррумпированной торговли как объект политической борьбы. Коррумпированная торговля, будучи несомненно отрицательным социальным явлением, — объект специфического интереса ряда заинтересованных групп. К ним относятся люди, зарабатывающие добычей и торговлей: рыбаки, перевозчики, про-

¹ Очень сдержанные формулировки Государственного доклада о состоянии окружающей природной среды в РФ в 2000 г., тем не менее, весьма показательны: за 2000 г. инспекторами государственного контроля выявлено более 33 тыс. случаев лесонарушений, которыми был нанесен ущерб в размере свыше 2,2 млрд руб., в том числе 30 тыс. случаев незаконной порубки леса (в объеме 715 тыс. м³, ущерб — 454 млн руб.). За нарушение лесного законодательства по более чем 14,5 тыс. исков добровольно уплачено 44,9 млн руб., передано в суды 4,9 тыс. дел на сумму 146,5 млн руб., в следственные органы — около 8,3 тыс. дел, к уголовной ответственности привлечено более тысячи человек (см. указанный Доклад. С. 247).

давцы; группы, стремящиеся монополизировать тот или иной вид торговли либо получить контроль над ним; органы публичного контроля, заинтересованные в действительной охране природы; коррумпированные лица и структуры, занимающие различные позиции в государственном аппарате.

Так, в сфере рыбного промысла, по некоторым данным, государство в 2000 г. получило только от продажи квот на морскую добычу рыбы (водные биоресурсы) около 6 млрд руб. и планирует получить около 7 млрд руб.¹ В сфере этой добычи занято около 500 тыс. рыбаков и членов их семей. Экономическая эффективность современного лова низка, но может быть повышена и скорректирована. В то же время в стране резко снизилась добыча ряда пород рыбы (сайры, тунца, кальмаров), прекращена фактически добыча иных пород, но объем нелегальной торговли продолжает расти.

Борьба между группами, стремящимися к извлечению сверхприбыли, ограничению конкуренции, несмотря на долговременные потери для страны, приводит к попытке фальсифицировать действительное положение дел, что усиливает потребность в верифицированной информации. В средствах массовой информации публикуются различного рода материалы, нередко преувеличивающие объем незаконно торговли либо коррупции. Их приходится проверять, что в ряде случаев требует больших ресурсных затрат.

Опасности, связанные с этим, состоят в:

а) стремлении к усилению репрессии и расширению компетенции прокуратуры, полиции (милиции), других правоохранительных органов; при этом карательный потенциал переживает инфляцию своего рода и попадает в своеобразную наркозависимость: постоянно необходимо что-то усиливать;

б) блокировке рыночных отношений в том, к сожалению, распространенном случае, когда меры воздействия обращаются в большей степени к законопослушным субъектам, чем к действительно опасным; в трансформирующемся обществе эта проблема весьма реальна.

Рациональным и эффективным же путем подавления, ограничения незаконной коррумпированной торговли окружающей средой является создание условий для легальной занятости, совершенствование контроля и другие меры, разработка которых требует более широкого изучения экологической преступности.

¹ См., например: Новые известия. 2001. 18 окт. С. 4.

Незаконная торговля отходами, опасными и озоноразрушающими веществами

Проблема отходов и опасных веществ рассматривается как крайне актуальная и определяющая собой состояние загрязненности окружающей среды и потенциальные угрозы для ее состояния.

В литературе имеется информация об объемах отходов и опасных веществ, попавших в окружающую среду. Наряду с данными в работах Г. Винтера, Г. Люббе-Вольф и других авторов, достаточно полные и систематизированные данные содержатся в работе О.Н. Кузнецовой, О.Л. Радчик, в Государственных докладах («О состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации») и других источниках. Укажем лишь на некоторые из них: О.Л. Дубовик «Экологические преступления: Комментарий к гл. 26 Уголовного кодекса Российской Федерации» (М., 1998); О.Н. Кузнецова, О.Л. Радчик «Загрязнение окружающей среды отходами и опасными веществами» (М., 2001); Современное экологическое право в России и за рубежом / Под ред. О.Л. Дубовик (М., 2001).

Коррупционный потенциал оборота (незаконной торговли) отходов и опасных веществ. Эта сторона дела до последнего времени в России практически была не исследована.

Проблема решается при обращении: а) к необходимости устранения отходов и опасных веществ; б) возможности дальнейшей переработки отходов и опасных веществ с использованием дополнительных технологий и технических возможностей.

С учетом этого коррупционный потенциал оборота отходов и опасных веществ в целом и в особенности незаконного оборота, т.е. осуществляемого с нарушением действующего порядка в этой сфере, возникает при необходимости устранения отходов и опасных веществ в условиях, когда: а) либо в принципе отсутствуют для этого возможности; б) либо существующие возможности недостаточны; в) либо, когда производителю отходов или опасных веществ это невыгодно экономически. В последнем случае по принятым методикам рассчитывается соотношение издержек и эффекта (пользы) и принимается решение о целесообразности проведения тех или иных мероприятий. Собственно коррупционный потенциал состоит в том, что может быть предложено, а впоследствии передано вознаграждение за принятие отходов и опасных веществ на хранение, причем чаще всего тогда, когда у принимающего субъекта для этого нет достаточных возможностей.

Сложно сделать какие-либо определенные выводы о реальных коррупционных процессах, во всяком случае уголовные дела такого рода отсутствуют.

Был поставлен вопрос, возможно ли корруммирование лиц, выдающих разрешение на ввоз такого рода веществ и осуществляющих государственный контроль за трансграничными перевозками опасных отходов. Ответы распределились следующим образом: да, это возможно — 60% опрошенных; вряд ли — это технически сложно — 25; не знаю — 15%. По имеющимся первичным наблюдениям, возможно также корруммирование лиц, обосновывающих в принятом нормативном порядке безопасность технологий хранения либо использование ввезенных отходов или опасных веществ¹.

Последнее имеет место преимущественно при принятии отходов.

Экспорт отходов и опасных веществ может быть корруммирован, когда реально существуют возможности рационального и экологически приемлемого использования их в Российской Федерации. В данном случае коррупционный потенциал, по нашим оценкам, весьма высок.

По мнению 70% респондентов, выявленному путем проведения неформализованных опросов, экспортные сделки являются корруммированными; 20% считают, что коррупции здесь нет или она случайна; а остальные не знают.

Правовые ограничения. Они во многом определяют (будучи в целом полезными) потребности в корруммировании. Постановление Правительства РФ от 1 июля 1996 г. № 766 «О государственном регулировании и контроле трансграничных перевозок опасных отходов»² было принято в целях выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением и обеспечения государственного регулирования трансграничных перевозок опасных отходов. Оно устанавливало перечень опасных отходов, импорт и транзит которых в любых целях запрещены, а также перечень опасных отходов, импорт и транзит которых подлежат государственному регулированию. В порядке реализации данного постановления Минприроды России были приняты приказы от 25 июля 1996 г. № 342 «О государственном регулировании и контроле трансграничных перевозок опасных отходов» и от 20 августа 1996 г. № 372 «Об утверждении Положения о порядке выдачи и аннулировании разрешений на трансграничные перевозки опасных отходов в РФ», ныне утратившие силу.

¹ Косвенным подтверждением этого служат многочисленные публикации о попытке провести референдум и сбор подписей в связи с решением о ввозе радиоактивных отходов.

² СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3379. Данное постановление в 2003 г. было заменено новым постановлением от 17 июля 2003 г. № 442 «О трансграничном перемещении отходов» // СЗ РФ. 2003. № 23. Ст. 3012.

Между странами СНГ подписано Соглашение о контроле за трансграничными перевозками опасных отходов и их удалением, отвечающее основным положениям Базельской конвенции.

Основаниями для отказа в выдаче разрешений на трансграничные перевозки опасных отходов могут быть:

- а) отрицательное заключение государственной экологической экспертизы;
- б) отсутствие лицензий на обращение с опасными отходами у юридического лица или индивидуального предпринимателя, ответственного за использование отходов (при импорте отходов на территорию РФ);
- в) недостоверность сведений;
- г) отсутствие документов, подтверждающих произведенную оплату за выдачу разрешения;
- д) другие нарушения международных договоров и законодательства РФ в области обращения с опасными отходами.

В случае незаконной трансграничной перевозки отходов через территорию РФ, осуществленной экспортером или производителем, отходы возвращаются в государство экспорта за свой счет либо уполномоченным правительственным органом этого заинтересованного государства за счет экспортера или производителя. Если незаконную перевозку отходов осуществляет импортер или организация РФ, отвечающая за использование отходов, обеспечивается возвращение отходов в государство экспорта либо их экологически безопасное использование за свой счет. Выплачивается также в установленном порядке соответствующая сумма, определяемая компетентным органом РФ в целях компенсации ущерба, нанесенного окружающей среде при использовании импортированных отходов.

Положение «О порядке ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции», утвержденное постановлением Правительства РФ от 8 мая 1996 г. № 563 в редакции от 14 февраля 2009 г. № 108, определяет порядок их ввоза и вывоза из Российской Федерации. Оно распространяется на всех субъектов хозяйственной деятельности, зарегистрированных на территории РФ, независимо от форм собственности, ведомственной принадлежности и места регистрации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством и международными договорами РФ.

Лицензии на ввоз и вывоз в Российской Федерации озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции, указанных в приложениях № 1 и 2 к настоящему Положению, из государств и в государства, являющиеся сторонами Монреальского протокола

и указанные в приложении № 3 к настоящему Положению, за исключением их транзитных перевозок через Российскую Федерацию, выдаются Министерством внешних экономических связей РФ. Запрещается ввоз и вывоз в Российской Федерации озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции, включенных в перечни, указанные в приложениях № 1 и 2 к настоящему Положению, а также их транзитные перевозки через Российскую Федерацию из государств в государства, не являющиеся сторонами Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой и не указанные в приложении № 3 к настоящему Положению.

Решение о возможности осуществления ввоза и вывоза в Российской Федерации принимается Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ, исходя из требований и рекомендаций Венской конвенции об охране озонового слоя и Монреальского протокола, прогнозируемых балансов производства и потребления лицензируемых товаров, заключения государственной экологической экспертизы.

Контроль за ввозом и вывозом в Российской Федерации лицензируемых озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции осуществляют в установленном порядке Государственный таможенный комитет РФ и иные специально уполномоченные государственные органы РФ в рамках своей компетенции. В случае нарушения настоящего Положения возникновения обстоятельств, приводящих к нанесению ущерба экономическим интересам Российской Федерации или несоблюдению обязательств Российской Федерации по Монреальскому протоколу, Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ (ныне — Министерство природных ресурсов РФ) имеет право приостановить действие решения или отменить его, а Министерство внешних экономических связей РФ на основании указанного решения обязано приостановить действие выданной лицензии или аннулировать ее¹.

¹ Правительством РФ принято решение о запрещении с 1 июля 2000 г. создания новых мощностей по производству озоноразрушающих веществ, а их ввоз и вывоз осуществляются по квотам, исходя их расчетных ставок, сроков и других требований Монреальского протокола. Производство же озоноразрушающих веществ в нашей стране начиная с 1 июля 2000 г. осуществляется только в тех случаях, когда они используются исключительно в качестве сырья для производства других химических веществ и в особых случаях, предусмотренных Монреальским протоколом, при транзитных перевозках их через территорию РФ из государств и в государства, являющиеся сторонами Монреальского протокола. Установлен запрет на такие воздействия на погоду, которые могут вызвать неблагоприятные изменения климата. Органы государственной власти субъектов РФ

В России осуществляется государственный контроль за трансграничными перевозками опасных отходов. В 1997 г. в Россию было ввезено около 230 тыс. т. отходов, из них 87,3% — гранулированный шлак и около 1 млн покрышек, бывших в употреблении, но пригодных к дальнейшей эксплуатации. Экспорт отходов из России составил около 194 тыс. т, в основном это отходы черных и цветных металлов, медьсодержащие шлаки и др.

В 2000 г. в соответствии с постановлением Правительства РФ от 1 июля 1996 г. № 776 «О государственном регулировании и контроле трансграничных перевозок опасных отходов» в МПР России продолжались работы по выдаче разрешений на экспорт/импорт и транзит опасных отходов. Всего в 2000 г. выдано 355 разрешений на категории опасных отходов, регулируемых вышеуказанным постановлением Правительства РФ, и разъяснений по вопросам обращения с отходами (разрешений — 118, решений — 203, разъяснений — 34). На трансграничные перевозки отходов выдано разрешений: на транзит — 11, импорт — 35, экспорт — 72. В соответствии с «Порядком выдачи и аннулирования разрешений на трансграничные (транзитные) перевозки опасных отходов в Российской Федерации», территориальными органами МПР России выдано 97 разрешений (решений) на трансграничную перевозку опасных отходов¹. По данным Государственного таможенного комитета России вывоз цветного лома за рубеж составил: отходов и медного лома в 1998 г. около 370 тыс. т, отходов и лома алюминиевого в 1998 г. — 330 тыс. т. Как видно из этих цифр, вывоз отходов черного и цветного металла увеличился почти вдвое. Экспортом лома цветных металлов занимались и занимаются в основном частные компании, мелкие и средние фирмы. Сбором лома сейчас занимаются тысячи фирм полукриминального происхождения, принимающие «цветную» добычу, которая в итоге оказывается за границей. Массовое хищение цветных металлов и мародерство не только продолжаются, но и усиливаются. Повсеместно разворовывается аппаратура, вырезаются километрами воздушные и кабельные линии, а на некоторых участках заваливаются опоры линий электропередач. Все большее распространение получают факты умышленного разрушения оборудования действующих железных дорог, обеспечивающих перевозочных процесс. В окрестностях Оренбурга для сдачи на металлолом подростки украли мемориальные доски

могут вводить ограничения въезда транспортных средств в населенные пункты, места отдыха и туризма.

¹ Государственный доклад о состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 2001 г. С. 164.

со списками погибших в Великой Отечественной войне на мемориале у Вечного огня. И самое страшное, что фирма по скупке цветных металлов, не испытывая угрызения совести, принимает такой металлолом.

Широко развернута реклама фирм, занимающихся скупкой цветных металлов и их перепродажей за границу. По имеющейся информации ряд фирм перепродает в Прибалтику и Китай закупаемый у населения цветной лом по ценам, на порядок превышающим указанные в объявлениях. Таким образом, при попустительстве властей участники этого преступного бизнеса получают от этого огромные прибыли. Немаловажную роль в этом играет бесконтрольная выдача лицензий государственными органами, что позволяет процветать преступному бизнесу по скупке и переработке так называемого цветного лома. В итоге были приняты изменения в УК РФ. Введена ст. 215² «Приведение в негодность объектов жизнеобеспечения», по которой устанавливается уголовная ответственность за разрушение, повреждение или приведение иным способом в негодное для эксплуатации состояние объектов энергетики, электросвязи, жилищного и коммунального хозяйства или других объектов жизнеобеспечения, если эти деяния совершены из корыстных или хулиганских побуждений.

Согласно постановлению Правительства от 4 января 1999 г. были введены вывозные пошлины на отходы и лом цветных металлов.

В «Российской газете» от 13 апреля 2000 г. было опубликовано постановление Правительства РФ № 304 «О внесении изменений и дополнений в Положение о лицензировании деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов». Это постановление содержит ряд требований, которые обязывают все заготавливающие лом предприятия иметь «технологическое оборудование для резки, измельчения, прессования, сортировки и осуществления других необходимых операций». Из этого следует, что мелкие полукриминальные фирмы, не имеющие специального оборудования и не желающие его в ближайшее время приобретать, вынуждены будут уйти с рынка. Тем не менее трудно сказать, насколько все эти меры способны решить проблему.

Здесь также очень велик коррупционный потенциал. Фирмы, вывозящие лом черных и цветных металлов, способны содержать так называемые крыши для приемных пунктов и обеспечивать пересечение таможенной границы.

Последствия для рынка черного лома и для металлургических предприятий — это глобальный недосбор лома, соответственно

некоторыми разновидностями которого (легковесным ломом и стружкой) нередко заваливаются овраги и леса.

Как сообщалось Государственным комитетом по экологии (ныне — Министерство природных ресурсов и экологии РФ), загрязнение почвы ржавым железом и ядовитыми продуктами его разложения является довольно серьезной проблемой. Только если деятельностью по сбору лома будут заниматься профессионалы, то и проблема охраны окружающей среды тоже может быть решена¹.

В указанном постановлении содержится ряд технических требований, которые трудно понять без специальных технических знаний. Специалисты Координационного совета ломоперерабатывающей подотрасли прокомментировали некоторые из них: «Согласно постановлению у любого владельца лицензии на каждом производственном заготовительном участке должно находиться специальное грузоподъемное оборудование, приспособленное для сортировки лома. Каждое предприятие должно иметь промышленный пресс для пакетирования и измельчения проблемных видов лома — легковесного и стружки...».

Нарушения в области экологической сертификации и стандартизации

Надлежащая организация профилактики нарушения законодательства о сертификации и о стандартизации в сфере охраны окружающей среды предполагает выявление, осознание и учет тесно связанных между собой явлений, воздействующих на механизмы преступного и правонарушающего поведения в сфере экологических сертификации и стандартизации, порождающие и сопровождающие их, в том числе на коррупционный потенциал. В самом общем виде к ним относятся: недостатки правового регулирования; коррупционные очаги, возникающие при проведении государственной экологической экспертизы, государственного экологического контроля; непрозрачность деятельности органов, выдающих сертификаты, знаки соответствия, разрабатывающих стандарты и т.п.; ошибочные политико-правовые и политико-управленческие решения; связи между различными видами коррупционного экологически значимого поведения (коррупцией в сфере экосертификации и экостандартизации с незаконной

¹ На эту проблему обратил внимание и В.П. Виноградов применительно к проблеме затопления барж и других плавсредств в Волге в своем выступлении на конференции в г. Тверь в апреле 2001 г. См. обобщающие материалы в сборнике к этой конференции: Экологическая безопасность: проблемы, поиски, решения. М., 2001.

торговлей окружающей средой, коррупционным эколицензированием, должностной и экономической преступностью и проч.).

Как и в иных случаях экокоруции¹, данная группа нарушений в своей совокупности характеризуется признаками противоправности (общей экологической и специальной — уголовно-правовой и административно-правовой); специальной субъектности; связанности с нарушениями в иных системах регулирования природопользования и воздействий на окружающую среду; включенности в экономические процессы и др. Но надо отметить, что эти признаки наполнены во многом иным содержанием, а отдельные из них проявляются значительно слабее, например регионализм².

То же самое можно сказать и о последствиях коррупционного поведения в изучаемой сфере.

Так, среди последствий экологического характера на передний план выходят распространение опасных для здоровья человека и окружающей среды товаров, продукции, работ, технологий и ухудшение состояния окружающей среды, в первую очередь таких ее элементов (средообразующих компонентов) как атмосферный воздух, вода и животный мир, вследствие снижения биоразнообразия, загрязнения, роста объемов отходов. Кроме того, следует учитывать, что такие последствия как загрязнение окружающей среды и средообразующих элементов, порча земли зачастую есть

¹ Здесь речь идет о проведенных в 2000 и 2002 гг. исследованиях незаконной торговли окружающей средой и коррупционного эколицензирования. См.: Дубовик О.Л. Коррупция в сфере лицензирования природопользования и регистрации воздействий на окружающую среду // Организованная преступность, терроризм и коррупция. Криминологический ежеквартальный альманах. 2003. № 1. С. 39–49; Она же. Исследования коррупционного экологического лицензирования // Юридический мир. 2003. № 3. С. 45–53; Она же. Уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с незаконной торговлей окружающей средой // Экологическое право. 2002. № 5. С. 25–34; Она же. Экологическая криминология: основные направления научных исследований // Правовые проблемы охраны окружающей среды: Научно-практическая конференция: Сборник трудов. М., 2003. С. 22–27; Она же. Незаконная торговля окружающей средой — новая разновидность коррупционной преступности // Экономическая преступность / Под ред. В.В. Лунеева и В.И. Борисова. М., 2002. С. 147–169.

Исследование противоправного поведения в сфере экостандартизации и экосертификации было проведено в 2003 г. в центре по борьбе с коррупцией, терроризмом и организованной преступностью (Институт государства и права РАН).

² Это объясняется, по крайней мере частично, тем, что до последнего времени системы стандартизации и сертификации были исключительно централизованными (по структуре органов, субъектам принятия нормативных документов и проч.). Согласно ст. 71 Конституции РФ эти вопросы отнесены к исключительной компетенции Федерации; но ныне — благодаря введению в более широких масштабах добровольной сертификации — признак регионализма, возможно, тоже изменится по своему содержанию.

не что иное как следствие нарушения стандартов. В Докладе об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации, подготовленном рабочей группой Президиума Государственного Совета РФ в 2003 г., отмечается, что в 1990-х гг. в РФ последовательно снижалось негативное воздействие на окружающую среду; в ряде регионов России состояние окружающей среды стабилизировалось. Но начиная с 2000 г. в динамике указанного состояния формируются негативные перемены; зарегистрировано ухудшение ряда важнейших экологических показателей. В 2001 г. эта тенденция закрепились, в 2002 г. — проявилась еще более рельефно¹.

Только для иллюстрации такого рода проявлений экологических последствий — несколько групп данных, характеризующих общую закономерность воздействия отраслей экономики на окружающую среду, проявляющуюся в среднем (статистически). Оно состоит в следующем: наибольшее воздействие, как правило, оказывают отрасли, непосредственно контактирующие с природными системами при получении природного материала, несколько меньшее воздействие приходится на отрасли, занятые первичной переработкой этого материала, и так далее по стадиям дальнейшей обработки².

Масштабы причиняемого вреда настолько велики, что приводят к необходимости выделить наряду с ранее обозначенными группами последствий (политико-правовыми, социально-психологическими и т.п.) последствия медицинского характера, т.е. те изменения в состоянии здоровья населения России, в уровне рождаемости и смертности, которые напрямую порождаются ухудшением качества окружающей среды (среды обитания) в результате массового нарушения экологических стандартов и несоблюдения законодательства о сертификации продукции, работ и услуг³.

Иначе выглядят и негативные последствия экономического характера⁴. Здесь отчетливее проступают потери, связанные с импортом товаров, продукции, введением на внутренний рынок некачественных изделий или технологий, «третьесортных» продуктов, нарушения в политике ценообразования, подрыв конкуренции⁵, с одной стороны, а с другой — замедление про-

¹ Доклад об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации. М., 2003. С. 10. Цит. по официальному тексту, распространенному среди членов Государственного Совета РФ.

² Там же. С. 21.

³ См.: Яблоков А.В. Россия: здоровье природы и людей. М., 2007.

⁴ См., например: Лунеев В.В. Глобализация и преступность (Тезисы доклада на Московском юридическом форуме «Глобализация, государство, право. XXI век», 22–24 января 2003 г.) // Государство и право. 2003. № 6. С. 115–118.

⁵ См. о современном состоянии экономических процессов в стране, негативных изменениях в них: Черной Л.С. Экономика. Рынок. Государство. Что нужно делать, чтобы возродить Россию. М., 2000; Ясин Е.Г. Модернизация экономики и

цессов обновления основных фондов, снижение инвестиций¹, проталкивание на рынок некондиционного сырья и материалов и т.п. На заседании Президиума Государственного Совета под председательством Президента РФ экономические последствия и потери вследствие недостатков государственной экологической политики были обсуждены достаточно подробно².

Особое место среди экономических последствий занимает привлечший внимание конфликт в связи с отменой постановления Правительства РФ о плате за загрязнение и последовавшие за этим судебные решения Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ. По иску Кольской горно-металлургической компании Верховный Суд РФ отменил постановление Правительства РФ от 29 августа 1992 г. № 632, определявшее порядок исчисления платы и ее предельные размеры за загрязнение окружающей среды, размещение отходов и иные виды вредного воздействия. «Таким образом, в России, по-сути, ликвидирована система платежей за загрязнение окружающей среды. Потери федерального бюджета в 2002 г. в результате составили 1,6 млрд руб., а совокупный объем потерь бюджетов субъектов РФ — около 8 млрд руб. Россия оказалась единственной промышленно развитой страной, где в 2002 г. не действовал принятый мировым сообществом принцип “загрязнитель платит”»³.

При этом, как указывается в Докладе об оздоровлении экологической обстановки в РФ: «Бюджетные затраты на природо-

система ценностей. М., 2003; *Он же*. Модернизация российской экономики: что в повестке дня. Доклад. М., 2001; *Он же*. Перспективы российской экономики: Проблемы и факторы роста. М., 2002; и др.

¹ На такого рода последствия указывается в Докладе об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации. Авторы отмечают, что одним из аргументов в пользу ликвидации самостоятельного государственного органа по охране окружающей среды был прогноз ряда экономистов о том, что снятие экологических барьеров развития хозяйства приведет к более быстрому экономическому подъему и росту прямых инвестиций (особенно иностранных) в реальный сектор экономики. Этот прогноз оказался ошибочным. После ликвидации природоохранного ведомства отмечено снижение темпов экономического роста, а выбросы и сбросы загрязняющих веществ увеличились; не наблюдается и прироста прямых иностранных инвестиций в экологемкие отрасли. Снятие экологических барьеров не только не ускорило экономический рост, но и создало условия для поддержания устаревших технологий в ущерб перевооружению производства (см.: Доклад об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации. М., 2003. С. 27).

² Отчет о заседании Президиума Государственного Совета РФ // Зеленый мир. 2003. № 13/14 (Июль). С. 1–2; Доклад об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации. М., 2003. С. 6–14.

³ Доклад об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации. С. 44–45.

охранительную систему в последние годы составляют 0,3–0,4% расходной части федерального бюджета¹, в реальном выражении за 90-е годы они уменьшились многократно»².

Среди последствий *политико-правового* характера по-прежнему наиболее ощутимы (как и в иных случаях экокоруции) ущемления экологических прав граждан (на благоприятную окружающую среду, доступ к экологической информации и возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением) и права каждого на охрану здоровья. Но, пожалуй, можно выделить и новую подгруппу последствий этого рода — *политико-управленческую*, которая чрезвычайно сложно связана с экологической коррупцией. Речь идет о цепи причинно-следственных связей между упразднением в 2000 г. независимого контрольного природоохранного ведомства — Госкомэкологии РФ и существенным ослаблением государственного экологического контроля (в том числе в области соблюдения эко-стандартов). За два года, прошедших с момента упразднения самостоятельной природоохранной службы, система государственной охраны окружающей среды была фактически разрушена. В 1999 г. среднегодовая численность природоохранных инспекторов составляла 4805 человек, в 2000 г. она сократилась на 31%, на 16% сократилось количество предприятий, стоящих на экологическом контроле, на 21% снизилась сумма наложенных штрафов. В 2001 г. численность природоохранных инспекторов снизилась до 2018 человек, что составляет 42% от уровня 1999 г. На одного инспектора в среднем приходится более 8,5 тыс. кв. км территории. Районное звено экологической инспекции ликвидировано. При этом начиная с 2000 г. возникла тенденция роста негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду³.

Ликвидация этого органа (Госкомэкологии РФ) и передача его функций Министерству природных ресурсов России, по мнению многих специалистов, была пролоббирована крупнейшими пользователями природных ресурсов, экспортерами и импортерами (древесины, нефти и нефтепродуктов, газа и др.) именно с целью ослабления контроля и надзора в таких сферах, как соблюдение стандартов производственной деятельности, обеспечение экспортно-импортных операций с нарушениями законодательства о сертификации, деэкологизации государственной политики Рос-

¹ Оценку бюджета России см.: Эксперты о бюджетной политике. Независимый экономический анализ // Научные доклады. № 141. М., 2003.

² Доклад об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации. С. 26.

³ Доклад об оздоровлении экологической обстановки в Российской Федерации. С. 27–18.

сийской Федерации¹. В Докладе об оздоровлении экологической обстановки в РФ прямо говорится, что динамику контрольной деятельности природоохранных органов до 2000 г. (Министерства по охране окружающей среды и природных ресурсов, впоследствии — Госкомэкологии России) иллюстрируют суммы наложенных ими штрафов и взысканного ущерба, отнесенные к объему ВВП. При этом отчетливо видно, что максимальное применение штрафных санкций (два их своеобразных пика) приходится на 1995 и 1999 гг. Характерно, что именно в периоды, наступающие за временем максимального применения штрафных санкций, производилось понижение статуса природоохранных органов. В 1995 г. Министерство преобразовано в Госкомитет, а после 1999 г., когда был достигнут максимальный уровень контроля, т.е. был ликвидирован и Госкомитет с передачей его функций МПР России 17 мая 2000 г. По мнению экспертов, в результате этого политико-управленческого решения эффективность экологического контроля и государственной экологической экспертизы резко снизилась. Процент отклоненных экспертизой проектов в 2000 г. по сравнению с 1999 г. упал в 13 раз (с более чем 30% до 2,3%)².

Среди последствий *криминологического* характера, пожалуй, можно отметить, что преступления и правонарушения данного вида более тесно связаны с экономической и должностной преступностью и правонарушаемостью, чем иные экологические преступления. Насколько иначе, чем, например, при незаконной торговле окружающей средой, выглядит «портрет» (совокупность) лиц, участвующих в коррупционных экосертификации и экостандартизации.

¹ См., например: *Бринчук М.М.* Исполнительная власть и охрана природы // Экологическое право. 2001. № 3. С. 22–26; *Русин С.Н.* Организационно-правовые формы экологической деятельности Федеральной пограничной службы Российской Федерации // Экологическое право России на рубеже XXI века / Под ред. А.К. Голиченкова. М., 2000. С. 61–84; и др.

Если С.Н. Русин объясняет, что деэкологизацию государственной власти и управления следует понимать как процесс снижения заинтересованности государства в решении стоящих перед обществом вопросов, выражающийся в отсутствии государственной воли к совершенствованию правового, организационного, экономического и идеологического обеспечения выполнения им своей экологической функции (с. 67) и приводит пример с понижением статуса и затем ликвидацией независимого экологического ведомства, то М.М. Бринчук считает это решение оказавшим наиболее негативное влияние на охрану окружающей среды в стране, а депутат Государственной Думы РФ А.Н. Грешневиков в своем открытом письме Президенту Российской Федерации прямо пишет: «В стране осуществляется государственная антиэкологическая политика» (см. текст письма: Зеленый мир. 2003. № 13/14 (Июль). С. 16–17). Там же помещены рекомендации Консультационного совещания по экологической оценке, организованного Всемирным банком и МПР России (см.: Действующая система экологического контроля ослаблена реформой природоохранных органов. С. 17).

² Там же. С. 27.

Степень разработанности проблемы. Как и по иным направлениям экологической криминологии, в области научных и научно-практических разработок, касающихся связей между коррупцией и деятельностью в области экологических сертификации и стандартизации, специальных исследований не проводилось. Анализ литературы по экологическому, уголовному и административному праву, а также криминологии показывает, что специалисты затрагивали лишь отдельные аспекты проблематики.

Так, в работах по экологическому праву описывается общий порядок экологических сертификации и стандартизации, указывается на их значение в сфере природоохранной деятельности. Обычно этот материал излагается на нескольких страницах в учебниках и учебных пособиях¹.

Имеющиеся библиографии по экологическому праву наглядно показывают, насколько невелик объем разработанности данной тематики в рамках науки экологического права. Они (библиографии) включают буквально считанные наименования².

Но все же, в последнее время вопросы экологических сертификации и стандартизации затрагиваются в монографических исследованиях более специального характера. Так, им уделяет внимание Л.А. Тимофеев в связи с анализом правового регули-

¹ См. например: *Бринчук М.М.* Экологическое право России (Право окружающей среды). М., 1998. С. 385–401; *Красов О.И.* Экологическое право. М., 2001. С. 301–326. В некоторых учебниках вопросы стандартизации и сертификации рассматриваются наряду с проблемой нормирования воздействий на окружающую среду (см.: *Духно Н.А., Чубуков Г.В.* Экологическое право России. М., 2000. С. 98–106; Экологическое право России / Под ред. В.Д. Ермакова и А.Я. Сухарева. М., 1997. С. 263–283).

² Так, в Библиографии за 1990–2001 гг. «Экологическое право России» / Под ред. О.Л. Дубовик; сост.: О.С. Карху, Е.В. Пономарева, И.В. Шишенина (М., 2002), насчитывающей 1669 наименований, перечислены всего три статьи: *Бринчук М.М.* Сертификация как направление экологизации предпринимательской деятельности: Сб. науч. трудов. Оренбург, 2000. С. 8–13; *Козырь О.М.* Биологическое земледелие: правовое обеспечение требований охраны здоровья человека при производстве экологически чистой продукции // Материалы Межреспубликанской научной конференции «Проблемы совершенствования экологического законодательства и эффективность его реализации». М., 1993. С. 84–87; *Ярандайкин Р.С.* Сертификация экологически чистой сельскохозяйственной продукции // Журнал российского права. 1999. № 3/4. С. 61.

В работе Е.И. Ефимовой (Краткий библиографический сборник работ по экологическому праву» (1957–2001 гг.) Вып. 1. М., 2002) отмечается, что докторских диссертаций по данной тематике нет, но среди кандидатских диссертационных исследований указываются: *Ковальчук Т.Г.* Правовые вопросы обеспечения экологической безопасности продуктов питания: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1996; *Сиваков О.В.* Стандарты в системе правового регулирования охраны природы в СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984.

рования водоснабжения¹. В объемной работе Л.А. Птичникова, посвященной сертификации лесов, частично затрагиваются и юридические аспекты этой деятельности².

Таким образом, можно сделать вывод, что российская наука экологического права должного внимания проблематике экологических стандартизации и сертификации не уделяла и не уделяет.

Анализ уголовно-правовой и криминологической литературы также дает основания сделать аналогичный вывод. В имеющихся комментариях к УК РФ, разумеется, дано толкование ст. 235 «Нарушение санитарно-эпидемиологических правил», ст. 238 «Производство, хранение, перевозка или сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности», ст. 249 «Нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений» и т.д., но напрямую вопросы нарушения порядка сертификации и стандартизации анализируются, как правило, лишь при толковании норм ст. 238 УК РФ³. Аналогичная ситуация освещения этих вопросов просматривается и в уголовно-правовой учебной литературе⁴. Еще более показатель-

¹ См. § 2.5 «Экологическое нормирование, стандартизация и сертификация в реализации задач водоснабжения населения России» (Тимофеев Л.А. Правовые проблемы водоснабжения населения в Российской Федерации. Саратов, 2003. С. 128–159).

² См.: Птичников Л.А. Леса России: независимая сертификация и устойчивое управление. М., 1999. С. 55–59; см. также его статью: Птичников Л.А. Добровольная лесная сертификация. Что это такое? // Бюллетень Центра экологической политики. 1998. № 3 (7). С. 35–37.

³ Надо сказать, что даже в достаточно объемных комментариях им уделяется не так уж много места. См., например: Бородин С.В., Замятина С.В. (Сост.) Уголовный кодекс Российской Федерации с постатейными материалами / Под ред. В.М. Лебедева. М., 1998. С. 606–609; Волженкин Б.В. Новый комментарий к УК РФ / Под ред. А.С. Михлина и И.В. Шмарова; отв. ред. В.И. Радченко. М., 1996. С. 415–418; Он же. Комментарий к УК РФ / Под науч. ред. А.С. Михлина; отв. ред. В.И. Радченко. М., 2000. С. 539–544; Дубовик О.Л. Практический комментарий к УК РФ / Под ред. Х.Д. Аликуперова и Э.Ф. Побегайло. М., 2001. С. 596–598; Она же. Комментарий к УК РФ с судебной практикой и постатейными материалами / Под ред. С.И. Никулина. 3-е изд. М., 2002. С. 819–821; Жалинский А.Э. Комментарий к УК РФ / Под ред. Ю.И. Скуратова и В.М. Лебедева. 4-е изд. М., 2002. С. 625–629; Красиков Ю.А. Комментарий к УК РФ / Под ред. В.М. Лебедева. М., 2002. С. 585–587; Полубинская С.В. Комментарий к УК РФ / Под ред. А.В. Наумова. 2-е изд. М., 1999. С. 612–618; Шергина К.Ф. Комментарий к УК РФ. М., 1997. С. 522–526; и др.

⁴ Так, в пятитомном «Курсе уголовного права», подготовленном коллективом авторов Московского госуниверситета, В.С. Комиссаров анализирует составы ст. 238 на с. 414–420 (см.: Т. 4 / Под ред. Г.Н. Борзенкова и В.С. Комиссарова. М., 2002); в «Курсе российского уголовного права. Особенная часть» (под ред. В.Н. Кудрявцева и А.В. Наумова. М., 2002) автор раздела С.В. Полубинская уделяет данному вопросу такой же объем (с. 650–654). Примеры такого рода

на в этом отношении систематизированная судебная практика¹. Криминологических исследований и соответственно публикаций о борьбе с правонарушениями в данной сфере нет.

Литература по административному праву в целом также ограничивается толкованием норм о нарушениях законодательства о сертификации и стандартизации. И в Комментариях к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях, и в Комментариях к Кодексу РФ об административных правонарушениях в соответствующих случаях даны минимально необходимые сведения в связи с разъяснением объективной стороны составов правонарушений².

Общая характеристика уголовно-правовых и административно-правовых запретов. Современное российское законодательство с начала 1990-х гг. стремится к использованию в целях защиты прав потребителя, окружающей среды, безопасности населения, жизни и здоровья людей всего набора правовых средств, в том числе и мер юридической ответственности. При реформировании уголовного и административного законодательства это стремление нашло свое отражение в текстах УК РФ и КоАП РФ. В оба кодекса были введены составы преступлений и правонарушений, элементы (признаки) которых связаны с процессами сертификации и стандартизации, в том числе экологических, в первую очередь объективной стороны и предмета посягательства. Рассмотрим содержание запретов.

Уголовное законодательство. В нарушении правил экологической сертификации и стандартизации могут состоять преступления, предусмотренные, как уже говорилось выше, ст. 235, 238 УК РФ, а также ряда статей гл. 26 УК РФ «Экологические преступления», хотя в текстах ее норм прямо на это не указывается. Тем не менее, если речь идет о нарушении правил охраны окружающей среды, охраны вод и т.п., можно предположить, что какая-то часть противоправных деяний связана с нарушением стандартов, подделкой сертификатов или уклонением от их оформления и проч. В этой связи как минимум нуждается в дополнительном анализе содержание ст. 246 «Нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ», ст. 247

можно продолжить, но эти издания носят название Курса, а иные учебники по уголовному праву соответственно изданы в меньшем объеме.

¹ В подготовленной С.В. Бородиным и А.И. Трусовым работе ст. 238 УК РФ не сопровождается какими-либо материалами судебной практики. См.: Судебная практика к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. В.М. Лебедева. М., 2001. С. 917–918.

² Комментарий к КоАП РСФСР / Под ред. И.И. Веремеенко, Н.Г. Салищевой, М.И. Студеникиной. 5-е изд. М., 2002; Комментарий к КоАП РФ / Под ред. Н.Г. Салищевой. 3-е изд. М., 2009; и др.

«Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов», ст. 248 «Нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами», ст. 249 «Нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений», ст. 250 «Загрязнение вод», ст. 251 «Загрязнение атмосферы», ст. 252 «Загрязнение морской среды», ст. 254 «Порча земли», ст. 255 «Нарушение правил охраны и использования недр». Кроме того, в определенных ситуациях с нарушением правил сертификации (лесной) может быть связано и такое преступление, как незаконная рубка (ст. 260).

Административно-правовые запреты. Они многочисленны: гл. 8 и 10 КоАП РФ содержат значительное число статей, в которых составы административных правонарушений, связанных с нарушением правил сертификации и стандартов. Только в качестве примеров укажем: ст. 8.1 «Несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов»; ст. 8.2 «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами»; ст. 8.13 «Нарушение правил охраны водных объектов»; ст. 10.2 «Нарушение порядка ввоза и вывоза подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза) и т.д. Кроме того, в Кодекс включены и другие нормы, устанавливающие ответственность за выпуск организацией-производителем товаров и продукции без маркировки (ст. 15.12) и за нарушение обязательных требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, нарушение требований нормативных документов по обеспечению единства измерений (ст. 19.19). Статья 19.19 содержит общие составы по отношению к специальным составам гл. 8, 10 и других КоАП РФ. Часть 1 устанавливает ответственность за нарушение требований государственных стандартов при реализации (поставке, продаже), использовании (эксплуатации), хранении, транспортировании либо утилизации продукции, а равно уклонение от представления продукции, документов или сведений, необходимых для осуществления государственного контроля и надзора. В ч. 2 предусмотрена ответственность за нарушение правил обязательной сертификации, т.е. реализацию сертифицированной продукции, не отвечающей требованиям нормативных документов, на соответствие которым она сертифицирована,

либо реализацию сертифицированной продукции без сертификата соответствия (декларации о соответствии), или без знака соответствия, или без указания в сопроводительной технической документации сведений о сертификации или о нормативных документах, которым должна соответствовать указанная продукция, либо недоведение этих сведений до потребителя (покупателя, заказчика), а равно предоставление недостоверных результатов испытаний продукции либо необоснованную выдачу сертификата соответствия (декларации о соответствии) на продукцию, подлежащую обязательной сертификации.

Таким образом, у лиц, реализующих административную ответственность за нарушение правил стандартизации и сертификации существует возможность эффективной борьбы с данными правонарушениями. Они могут использовать в равной мере как запреты ст. 19.19 (и 15.2), так и запреты, касающиеся отдельных видов стандартов и сертификатов (в нашем случае — экологических).

Общая характеристика субъектов. Как и в иных случаях, коррупционное поведение в сфере экосертификации и экостандартизации характеризуется таким признаком, как специальная субъектность. Фактически можно говорить о том, что субъектами данного вида противоправного поведения могут быть физические и юридические лица (последние — при совершении ими административных правонарушений, но не уголовно наказуемых деяний). Среди них можно выделить несколько групп. Во-первых, это работники (организации, подразделения) федеральных государственных унитарных предприятий, территориальных органов Росстандарта, испытательных лабораторий, иных структурных образований, функционирующих в рамках Росстандарта или по данному им уполномочиванию, т.е. лица, участвующие в процессе сертификации продукции, разработки стандартов и осуществляющие функции как разрешительного, регистрационного, информационного характера, так и осуществляющие на разных уровнях контроль за соблюдением законодательства о сертификации и стандартизации¹. Именно они от лица Росстандарта² осуществляют государственное управление стандартизацией и

¹ В системе Росстандарта в 2003 г. функционировали: Центральный аппарат, Федеральный фонд стандартов, Национальный орган по сертификации, Федеральный центр по каталогизации продукции, Государственная метрологическая служба, научные организации, промышленные предприятия, территориальные органы и т.д.

² Положение о Государственном комитете Российской Федерации по стандартизации и метрологии было утверждено Постановлением Правительства РФ от 7 мая 1999 г. № 498 (СЗ РФ. 1999. № 20. Ст. 2434).

сертификацией¹ в стране. Фактически эта группа разбивается на две подгруппы: сотрудников центров и испытательных лабораторий и иных организаций² и государственных инспекторов по надзору за государственными стандартами и обеспечению единства измерений. Здесь надо учитывать и региональный аспект. Дело в том, что территориальные органы по сертификации продукции и услуг (работ) функционируют в регионах вне зависимости от административно-территориального деления страны. Так, действуют Волго-Вятский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный, Западно-Сибирский, Калининградский, Поволжский, Северный, Северо-Западный, Северо-Кавказский, Уральский, Центрально-Черноземный, Центральный центры, а также центры, созданные в отдельных областях РФ (Брянской, Владимирской, Ивановской, Калужской, Костромской и др., в г. Москве)³.

¹ По состоянию на 1 января 2003 г. в государственном реестре Росстандарта было зарегистрировано:

- органов по сертификации продукции, услуг и систем качества — 1315;
- испытательных лабораторий — 2349;
- в том числе зарубежных органов по сертификации продукции — 15, испытательных лабораторий — 65;
- федеральных систем обязательной сертификации — 19;
- систем добровольной сертификации — 161.

При этом в системе ГОСТ зарегистрировано уже 38 систем обязательной и 6 — добровольной сертификации.

² В Ежегоднике 2002 (отчете Росстандарта о работе) указывается, что в систему Росстандарта входят 140 организаций и предприятий (102 федеральных государственных учреждения, из них 99 центров стандартизации и метрологии и 3 учебных заведения, 34 федеральных государственных унитарных предприятия, 4 организации иных форм собственности), общая численность занятых здесь лиц — 21000 специалистов, численность Центрального аппарата при этом — всего 188 человек.

Нельзя сказать, что руководство ведомства не предпринимает мер по повышению уровня ответственности работников Росстандарта. Так, только в 2002 г. учебными учреждениями (Академия стандартизации, метрологии и сертификации, Московский институт экспертизы и испытаний, Московская инженерная школа метрологии и качества Уральского колледж метрологии и качества) и программами профессиональной переподготовки было охвачено 18 883 человека, из них: профессиональную переподготовку прошли 28 человек, повысили квалификацию 17 584 человека, в том числе специального характера как претендующие на должность эксперта по сертификации продукции, услуг и систем качества (1299) человека. Показательно в этом плане не только количество людей, занятых в сфере сертификации и (или) стремящихся работать в ней, но и количество учебных специализаций (а соответственно направлений конкретной работы): в Академии проводят обучение по более чем 50 специализациям по однородным группам продукции и видам услуг (сертификация) и по 7 специализациям области стандартизации и управления качеством продукции.

³ <http://www.gost.ru/sls/ocert.nsf/aregion?OpenView&Start=1&Count=30&Expand=14.6>

Здесь же можно получить информацию о почтовых и электронных адресах соответствующих центров по сертификации.

Данные о структуре Росстандарта и информацию об общественной приемной, куда можно обратиться лично за разъяснениями можно также найти на специальном сайте¹.

По отчетным материалам Росстандарта в 2002 г. его работники сотрудничали с 11 236 организациями разных форм собственности (в основном ООО или АНО), которые аккредитованы на право выполнения соответствующих работ или которым выданы лицензии. Это говорит о широкой охваченности достаточно большого круга лиц потенциальными и реальными коррупционными процессами.

Это работники Минприроды РФ, Федерального горного и промышленного надзора России (ныне — Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору), иных природоохранных ведомств, на которые возложены функции государственного экологического и иного связанного с охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов контроля². Контрольно-надзорный аппарат перечисленных ведомств по роду своих служебных полномочий обязан проверять соблюдение законодательства о стандартизации и сертификации у природопользователей и лиц (организаций), оказывающих воздействие на окружающую среду, а в некоторых случаях — и выдавать гигиенические сертификаты) или проводить испытания и т.д. (например, Министерство сельского хозяйства РФ — агрохимические и иные, участвовать в сертификации агрохимикатов и пестицидов, выполнять иные связанные с этим работы и осуществлять контроль).

Наконец, это большая группа лиц, деятельность (предпринимательская, производственная, торговая, экспортно-импортная и т.п.) которых в соответствии с российским законодательством в обязательном порядке требует подтверждения знаками соответствия, получения сертификатов, маркировки продукции, соблюдения стандартов экологической безопасности (либо по общим правовым условиям и ограничениям, либо по условиям лицензий и разрешений либо договоров в области использования природных ресурсов).

Таким образом, в сфере экосертификации и экостандартизации функционируют значительные людские ресурсы, а поведение их одновременно характеризуется массовостью и распространен-

¹ <http://www.gost.ru/sls/gost..../A0A4A098F5CE093BC32566DC00311322?OpenDocumen>

² Подробнее о полномочиях перечисленных и иных природоохранительных органов см.: Бринчук М.М. Экологическое право (Право окружающей среды). М., 1998. С. 220; Дубовик О.Л. Экологическое право. Элементарный курс. М., 2002. С. 57–64 и др. работы, см.: Библиография Экологическое право России (1990–2001 гг.) / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2002. С. 89–93), а также постановления Правительства РФ, утвердившие соответствующие положения о министерствах и ведомствах.

ностью. При этом охват сфер экономической и иной деятельности воистину «безразмерен».

Для иллюстрации сказанного приведем сведения о действующих в стране на 1 января 2003 г. стандартах. В России в это время общий фонд действующих стандартов составлял более 23 тысяч документов, свыше 19 тысяч из которых являются межгосударственными (их действие распространяется не только на территорию России, но и на страны СНГ), а также 25 тыс. стандартов международных организаций, около 200 тыс. стандартов национальных организаций (для сравнения — ИСО и МЭК — 16 663, Германия — 16 875, Япония — 4979, КНР — 17 391, Франция — 13 974 — эти данные указывают на количество единиц зарубежных фондов стандартов), а также 33 общероссийских классификатора и иные.

Показателен объем деятельности в рассматриваемой области, который можно определить и по сравнительным данным о выполнении плана стандартизации за трехлетний период с учетом прогноза на 2003 г. В Ежегоднике 2002 указываются следующие параметры.

Таблица 19. Выполнение стандартизации

| Год | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 (прогноз) |
|------------------------|------|------|-------|----------------|
| Всего тем / объектов | 1237 | 1574 | 1441 | 1534 |
| Из них выполнено | 744 | 841 | 649 | |
| Принято стандартов | 397 | 476 | 485 | 769 |
| Из них ГОСТ Р | 277 | 234 | 273* | 526 |
| Из них ГОСТ | 120 | 233 | 212** | 243 |
| Из них гармонизированы | 192 | 218 | 160 | 300 |

* Из них 111 гармонизировано (имеется в виду гармонизация с требованиями международных и европейских стандартов).

** Из них 49 гармонизировано.

В ближайшие годы будет продолжена работа по внедрению стандартов «Лесоводство и смежные виды деятельности», «Биологическая безопасность пищевых продуктов, кормов и товаров народного потребления и методы ее контроля», «Метрология энергоэффективной экономики» и др., имеющих важнейшее значение для охраны окружающей среды и обеспечения эффективного использования природных ресурсов и экологического правопорядка в стране.

Факторы, влияющие на распространенность коррупционного поведения в сфере экосертификации и экостандартизации. Они многочисленны и разнообразны по своей природе. Ориентиро-

вочно их можно разбить на несколько групп: а) информационные; б) временные; в) организационные; г) экономические.

Информационные факторы. Здесь большую роль играет недостаточная осведомленность субъектов хозяйственной деятельности (производителей продукции) и пользователей продукцией, товарами, работами и услугами о правовых предписаниях в области стандартизации и сертификации, о процедурах получения сертификата, об источниках правовых норм и т.п. Как показали беседы и с гражданами, и с предпринимателями, во многих случаях они — даже при желании не нарушать законодательство, не знают, где получить необходимую информацию. Контент-анализ запросов, направленных Росстандарту показал, что чаще всего — в 48,4% случаев вопросы касались именно источников информации о стандартах и сертификатах¹, 32,3 — процедур получения сертификатов², 9,8 — правового статуса (юридической силы) ранее действовавших правил³, прочие — 7,5⁴, 2,0% — отправленные не

¹ Приведем примеры типичных вопросов: Какие документы можно использовать при разработке технических регламентов? Где можно приобрести официальные издания государственных стандартов, действующие на территории Российской Федерации (ГОСТ и ГОСТ Р)? Где можно найти тексты государственных стандартов, действующие на территории Российской Федерации (ГОСТ и ГОСТ Р) в Интернет? Могу ли я получить информацию по методике измерения, например МИ 1538-94 ПГ? Где можно узнать, сертифицирована ли интересующая нас организация в рамках Системы качества на соответствие международным стандартам серии ИСО 9000? Где можно найти автоматизированную систему базы данных по сертификатам? Где можно получить информацию о стандартах, действующих на территории Российской Федерации, по конкретному виду продукции? Где можно найти переводы российских стандартов на английский язык? Будет ли создана база ГОСТов? См.: <http://www.gost.ru/sls/FAQ-www.nsf/CCWeb?OpenView&Start=1&Count=30&Expand=2> (вопросы, направленные 13 августа 2003 г.).

Как видно, подавляющее большинство этих вопросов вызваны незнанием того, что соответствующая информация уже размещена на Web-узле Госстандарта России и вполне доступна для потребителя.

² Здесь типичные вопросы: Какие организации имеют право изготовления и распространения официальных изданий государственных стандартов? Какие процедуры необходимо осуществить при создании органа по сертификации? Наше предприятие имеет лицензию на продажу измерительных приборов. Мы хотим внести в Государственный реестр осциллографы, которые мы планируем импортировать. Прошу Вас сообщить адрес организации, с которой можно будет заключить договор.

³ Здесь вопросы, как правило, более однородны, например: «Какое сейчас правовое положение старых советских ГОСТ?», «Каков на сегодняшний день правовой статус ГОСТ Р 6.30-97 — Требования к оформлению документов? Почему он отменен? Руководство Росархива ссылается на то, что он не прошел регистрацию в Минюсте. Это так?».

⁴ Среди остальных вопросов встречаются вопросы о том, где и как можно приобрести носители информации, например: «Мы планируем приобрести средства измерения зарубежного производства, в частности манометры. Где можно

по адресу, запрашивающие информацию, которой Госстандарт России не располагает.

Факторы, проявляющиеся в общественном мнении и отражающие восприятие населением России ситуации в области борьбы с экологическими правонарушениями. Их можно наглядно проиллюстрировать данными одного из социологических исследований.

Гринпис России в 1998 г. провел опрос по проблемам лесного сектора России и недостаткам системы управления лесами. Опросом по методу случайной выборки охвачено 1282 респондента в 13 регионах лесной зоны России.

На вопрос «Как вы считаете, что является причиной современного кризиса в лесной промышленности России» даны следующие ответы:

52% — отсутствие государственной поддержки и координации лесного комплекса;

узнать, внесены ли в Госреестр средства измерения, где можно заказать копию сертификата и методику проверки?», и вопросы о ценах на информацию и услуги по информированию (например: «Прошу сообщить цены на официальные издания нормативных документов Росстандарта»).

Надо сказать, что цены на информацию в некоторых случаях не очень доступные. Например, с 1 ноября 2002 г. установлены (без учета НДС) следующие цены на стандарты, нормативно-техническую документацию, сборники стандартов и классификаторы — в зависимости от объема издания: до 0,5 п.л. — 38 руб.; от 0,5 до 1,0 п.л. — 83 руб.; от 1,0 до 2,0 п.л. — 98 руб.; от 2,0 до 3,0 п.л. — 136 руб.; от 3,0 до 4,0 п.л. — 148 руб.; от 4,0 до 5,0 п.л. — 158 руб.; от 5,0 до 6,0 п.л. — 183 руб.; от 6,0 до 7,0 п.л. — 168 руб.; от 7,0 до 8,0 п.л. — 173 руб.; от 8,0 до 9,0 п.л. — 178 руб.; от 9,0 до 10,0 п.л. — 183 руб.; от 10,0 до 30,0 п.л. — 188 руб. (в последнем случае в зависимости от тиража идет увеличение цены на 10–20 руб. за каждый последующий печатный лист). См.: <http://www.gost.ru/sls/FAQ.../0E2D8105388317DAC3256C5A0043F3CD?OpenDocument>.

Получается, что наиболее дорого обходится небольшая по объему информация (от 0,5 до 2,0 п.л., т.е. один ГОСТ) мелким, разовым потребителям, наиболее дешево — тем, кто ведет разнообразную хозяйственную деятельность, используя для этого различные ГОСТы и классификаторы (ср.: стоимость сборника объемом до 30 п.л. и текста ГОСТа объемом 1 п.л. — разница составляет всего 2,2.). Это не может не сказываться на отказе от приобретения информации и, следовательно, способствовать нарушению законодательства, на возникновении соображения о том, что за оформление документации все равно придется платить, поэтому не стоит тратить лишние деньги на ознакомление с конкретным стандартом.

Годовые подписки на периодические издания Росстандарта превышают цены на официальное издание Федерального Собрания РФ «Собрание законодательства». Так, годовая подписка на ежемесячные информационные указатели «Государственные стандарты» стоит 5328 руб., на «Технические условия» — 4320 руб. Другие издания дешевле, но относительно: стоимость годового систематического и нумерационного указателя в трех томах «Государственные стандарты» — 2640 руб., а указателя 2003 г. «Технические условия» — 1267 руб. Эти издания не могут приобрести не только люди, занимающиеся мелким предпринимательством, но и многие библиотеки технических вузов.

- 35% — неразумная налоговая политика, удушающая деятельность лесозаготовителей;
- 33% — истощение лесных ресурсов в доступных для освоения регионах;
- 28% — коррумпированность всех уровней российской лесной службы;
- 19% — разрушение каналов сбыта древесины в связи с распадом СССР;
- 1% — деятельность «зеленых» — природоохранных неправительственных организаций¹.

Механизмы коррупции: фальсификация документов, необходимых для представления в орган, участвующий в принятии решения о выдаче сертификата.

При обязательной сертификации продукции, товаров и услуг в соответствии с российским законодательством необходимо предоставление определенного пакета документов наряду с заявлением. В этот пакет входят копии: а) договора на поставку продукции с указанием сведений об ассортименте, качестве, количестве и проч.; б) счета (инвойса); в) санитарно-эпидемиологического заключения; г) сертификата пожарной безопасности.

Так, в договоре могут быть указаны неверные данные об ассортименте или качестве товара. Поскольку образцы товара должны быть представлены в испытательную лабораторию Росстандарта или организацию, аккредитованную им, порядок получения санитарно-эпидемиологического заключения и сертификата пожарной безопасности четко урегулирован нормативными правовыми актами.

Предупреждение нарушений законодательства об экосертификации и экостандартизации: основные направления и перспективы. Разработан и введен в действие ряд стандартов, вводящих терминологию на новые виды продукции, позволяющие ее идентифицировать, выявлять на потребительском рынке фальсифицированную или контрафактную продукцию, а также вводящие требования к конкретным группам пищевой продукции (молочной, макаронной, кофе и кофепродуктам, зернопродуктам, продукции сахарной и крахмало-паточной промышленности).

В результате мер по замене обязательного сертифицирования на добровольное, т.е. декларацию о соответствии, перечень товаров, работ и услуг, подпадающий под нее, увеличился в 3 раза.

Постановлением Росстандарта с 1 июня 2002 г. введены в действие Рекомендации по аккредитации Р 50.4.005-2002 «Система

¹ См.: Ярошенко А. Глас народа // Лесной бюллетень. 1999. № 1 (10). Март. С. 3–5. Цит. по: Птичкинов А.В. Леса России: независимая сертификация и устойчивое управление. М., 1999. С. 53.

сертификации ГОСТ Р. Требования к руководителям органов по сертификации» и готовится аналогичный документ в отношении руководителей испытательных лабораторий.

Коррупция в сфере лицензирования природопользования и регистрации воздействий на окружающую среду

Предмет исследования. В самом общем виде его можно определить как коррумпированное экологическое лицензирование, т.е. противоправное поведение лиц, участвующих в процессе предоставления и получения разрешений (лицензий) на природопользование и оказание воздействий на окружающую среду, связанное с оказанием коррупционных услуг и извлечением теневой прибыли, присвоением денежных средств. Коррумпированное экологическое лицензирование характеризуется рядом признаков, нуждающихся в особом изучении: а) противоправностью; б) связанностью с нарушениями в иных системах (регистрационной, уведомительной, контроля и надзора); в) специальной субъектностью; г) включенностью в процессы экономической (предпринимательской, инвестиционной и иной деятельности); д) регионализмом; е) широкой распространенностью. Кроме того, при определении предмета исследования следует учитывать многообразные отрицательные последствия данного явления в России, в том числе:

а) *экологического* характера, проявляющиеся в снижении показателей качества окружающей среды, хищническом истощении природных ресурсов, уничтожении отдельных природных объектов, сокращении биоразнообразия, загрязнении окружающей среды, распространении недружественных или опасных для окружающей среды и здоровья человека технологий, продукции и услуг;

б) *экономического* характера, проявляющиеся в прямых ущербах и потерях значительных сумм в доходной части госбюжета при реализации права природопользования; разрушении законной конкуренции на рынке из-за предоставления лицензий одним субъектам хозяйственной деятельности в обход других, в результате нарушений процессуальных порядков, сокрытия и фальсификации информации; появлении круга «монополистов», узурпирующих отдельные виды природопользования; отстранении от законных источников дохода определенных групп населения РФ (например, этнических общностей, ведущих традиционный образ жизни); а также в росте расходов на содержание контролирующих и правоохранительных органов и проч.;

в) *социально-экономического* характера, проявляющихся в нарушениях демографической структуры, занятости населения,

вытеснении законных доходов среди некоторых социальных групп доходами незаконными, полученными в результате использования, добычи природных ресурсов с помощью коррупционного экологического лицензирования (нефтяники, рыбаки, лесозаготовители и т.д.);

г) *социально-психологического* характера, сказывающиеся на экологическом и правовом сознании людей (населения отдельных регионов, представителей отдельных профессиональных групп, управленческом персонале), приводящие к существенным деформациям, возникновению потребительского отношения к природе, погоне за сиюминутной прибылью, пренебрежении правовыми запретами;

д) *политико-правового* характера, проявляющиеся в ущемлении экологических конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду, на получение достоверной экологической информации, на возмещение экологического ущерба, а также иных прав, например, на участие в принятии экологически значимых решений и на контроль за их реализацией, на защиту жизни, здоровья и имущества от деятельности, связанной с экологическими рисками; ущемление экономических интересов как ныне живущих, так и будущих поколений российских граждан, либо населения отдельных регионов РФ, а также в снижении эффективности государственного экологического управления;

е) *криминогенного* характера, проявляющиеся как минимум в двух направлениях, поскольку, с одной стороны, коррупционное экологическое лицензирование представляет собой специфическую разновидность, сегмент экологической, организованной, коррупционной и (или) должностной преступности и правонарушаемости, обладающий тенденцией к росту (увеличение количества совершаемых деяний, наносимого ими ущерба, повышение степени общественной опасности, расширение круга субъектов, виновных в нарушении закона и т.п.), т.е. сказывается на состоянии преступности, вносит свой вклад, так сказать, в конечный результат, а с другой — коррупционное экологическое лицензирование выступает в качестве фактора (причины, условия), порождающего иные виды преступного и противоправного поведения, в первую очередь контрабанду, незаконную торговлю окружающей средой, взяточничество, коммерческий подкуп, злоупотребление служебным положением, нарушения антимонопольного законодательства, т.е. продуцирует экономическую и экологическую преступность;

ж) *правотворческого* характера, означающие резкий прирост в общем массиве законодательства предписаний, регламентирующих основания, порядок выдачи и аннулирования лицензий, регулирующих в основном, «путем разукрупнения» отдельные виды

экологического лицензирования, наконец, устанавливающих юридическую ответственность; при этом масштабная и детальная регламентация экологической разрешительной системы в РФ нередко порождает ответную «защитную» реакцию на бюрократизм и волокиту, т.е. коррупционное поведение;

3) *правореализационного* характера, поскольку само существование коррупционного экологического лицензирования и его распространенность вынуждают государство и общество к ответной реакции, в частности, проявляющейся в виде создания новых контрольных звеньев в аппарате экологического управления; приводят к тому, что часть работников природоохранных и правоохранительных органов должны переориентироваться на новые задачи по борьбе с коррупционным экологическим лицензированием, нести дополнительную нагрузку и т.д.; наконец, это сказывается на состоянии репрессивности в стране — увеличивается доля лиц, понесших наказание (уголовное или административное) за совершение противоправных деяний, а также на состоянии хозяйственной (предпринимательской) деятельности в результате применения санкций в виде приостановления, ограничения, запрещения производства отдельных видов работ.

Информационная база исследования. Ее составляют несколько блоков информации, которые условно можно обозначить как: правовой, криминологический, экологический, эколого-правовой, эколого-криминологический.

Правовая информация — совокупность предписаний, регулирующих экологическое лицензирование и связанные с ним регистрационную, сертификационную виды деятельности, контроль и надзор, меры ответственности за нарушение законодательства. Указанные предписания содержатся в большом количестве законодательных и нормативно правовых актов. Анализ правовой информации необходим для уяснения параметров системы экологического лицензирования, выявления пробелов правового регулирования и слабых мест в нем, либо создающих для нарушающих закон лиц возможность использовать просчеты субъектов творчества, либо порождающих коррупционное поведение, либо усиливающих коррупционный ресурс экологического лицензирования. Правовая информация является исходной и для решения вопроса о достаточности уголовно-правовых и административно-правовых запретов, иных мер юридической ответственности и для получения оценки эффективности этих мер.

Криминологическая информация — это сведения о состоянии преступности, ее структуре и динамике, о методике изучения преступности, о состоянии, динамике и причинах отдельных видов

преступности, коррупционной, организованной, должностной, экологической весьма обширна. Она изучалась в целях выделения более узкой группы данных (об экологическом коррупционном лицензировании) с последующим их анализом, а затем — для сопоставления с более крупными единицами (экологической преступностью и правонарушаемостью).

Экологическая информация объединяет данные о состоянии окружающей среды, воздействиях на нее, изменениях в ней, о характере, объемах и видах природопользования, об особенностях поведения различных социальных групп по отношению к природе, о потребительской ценности различных природных объектов, о экологических ущербах, специфике мер охраны и рационального использования возобновимых и невозобновимых природных ресурсов.

В массиве экологической информации выделялся блок информации *эколого-правового* характера, в частности сведения о нормативном определении правовых статусов должностных лиц лицензирующих органов, распределении компетенции между этими органами, круге полномочий специально уполномоченных в области экологического контроля и надзора органов, организационных природоохранных структурах, обеспечивающих соблюдение правопорядка в области экологического лицензирования, их штатной численности, обеспеченности средствами контроля, а также данные о применяемых административно-правовых, и иных мерах юридической ответственности, экономико-правовых мерах за нарушения законодательства об экологическом лицензировании.

Эколого-криминологическая информация в конечном счете аккумулирует названные выше группы данных, придавая им новое качество. Здесь наиболее важным для выполнения исследовательской задачи оказались сведения статистического характера, характеризующие состояние, динамику коррупционного экологического лицензирования; их причины и условия; связи со смежными негативными явлениями и процессами, а также сведения о конкретных нарушениях в области экологического лицензирования и реакции общества, органов исполнительной власти, правоохранительных и природоохранных органов, ответственности на такие нарушения, конкретных мерах, принятых для их устранения, пресечения и профилактики.

Столь же существенен вопрос об источниках информации, использованной в ходе исследования. Он достаточно широк. Это официальные источники:

1. Собрание законодательства РФ.
2. Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ.

кие вести» — газета, публикующая официальные нормативных правовых актов, принимаемых органами и ведомствами РФ.

Государственного комитета РФ по статистике (Росстат) в нескольких формах (№ 2 — ГП (воздух), 3-ос (вода) и виде отраженные в Российских статистических разделах 6 «Окружающая среда», включающем до 6.23 и отражающем основные данные о причинах и воздействиях на окружающую среду, а также специальная сфера» подразделе «Преступность» (по 114).

Государственные доклады о состоянии окружающей среды в Российской Федерации, публикуемые в сентябре следующего за отчетным года тиражом 100 экз и аналогичные доклады субъектов РФ¹, а также отчеты об окружающей природной среде Москвы в подготовленный Департаментом природопользования и охраны окружающей среды Правительства Москвы.

Годовая отчетность органов государственного экологического надзора (Министерства природных ресурсов РФ и др.), материалы судебной практики, публикуемые в «Бюллетене правосудия РФ».

Материалы арбитражной практики, публикуемые в «Вестнике Арбитражного Суда».

Экологическая и судебная статистика МВД РФ и Судебной системы РФ.

Следующим источникам относятся:

научно-популярная и криминологическая, иная научная литература: монографии, учебники, комментарии к законам, сборники нормативных актов, статьи в научных журналах и тематических сборниках, диссертации и кандидатские работы.

Материалы неправительственных организаций (Гринпис, Всемирный фонд охраны дикой природы и др.).

Материалы, опубликованные в средствах массовой информации: в журнале «Эксперт», газетах «Зеленый мир», «Исломольская правда», «Тверская, 13», «Независимый труд» и др.

РЭФИА (Российского экологического федерального агентства).

¹ Материалы информации использовались и подготовленные материалы годового доклада за 2001 г., который на момент завершения работы не был опубликован.

5. Данные Интерпола и других структур, ведущих борьбу с преступностью и иными правонарушениями.

6. Сведения, полученные в ходе неформальных бесед с работниками лицензирующих органов, контрольных природоохранительных органов, природоохранных прокуратур.

7. Справочно-правовые базы «КонсультантПлюс» и «Гарант».

При пользовании как официальными, так и неофициальными источниками в целях получения правовой, эколого-правовой, большей части экологической и криминологической информации, особых проблем с ее достоверностью не возникало, хотя в ряде случаев криминологическая или экологическая информация страдают отсутствием полноты, верифицируемости, не проверяются по независимым источникам. Наибольшие трудности, что понятно, вызвал сбор эколого-криминологической информации, причем не только потому, что ее пытались скрыть, но из-за неотреботанности методик подготовки такой информации к использованию. Например, в Государственных докладах о состоянии окружающей природной среды в РФ из года в год публикуются данные об экологических правонарушениях, но почти всегда вводятся новые показатели либо данные отбираются по разным критериям, в разных масштабах. Это делает невозможным их сопоставление с целью получения динамики правонарушений, смазывает картину структуры экологической правонарушаемости и т.п. Конечно, и данные, публикуемые в СМИ, далеко не всегда надежны, даже если идут под рубрикой «Журналистское расследование» или содержат ссылки на заявления, мнения и высказывания официальных лиц. Но все же это, как правило, очень ценная и интересная эмпирическая информация.

Степень разработанности проблемы. Как ни странно, но экологическое лицензирование изучено недостаточно и поэтому освещено в эколого-правовой литературе в незначительной степени. Конечно, во всех опубликованных учебниках имеются соответствующие параграфы, была выполнена и защищена кандидатская диссертация А.Ф. Суровым в ИГП РАН, в работах по горному, лесному, водному праву, а также в комментариях к УК РФ и КоАП РФ. За пределами внимания исследователей остались такие аспекты, как эффективность лицензирования, организация и формы контроля и т.п., и что самое важное, связи экологического лицензирования с правопорядком, преступностью, коррупцией, а также вопрос о социальных потерях от сбоя в механизме экологического лицензирования, наконец, проблема правового регулирования данного правового института в целом и юридические, экономические, экологические послед-

ствия неверных правотворческих решений (например, излишняя бюрократизация процесса выдачи лицензий, или, напротив, небольшой объем и даже отсутствие правового регулирования отдельных направлений разрешительной деятельности, что имело место в советский период). В криминологической литературе специально проблематика эколицензирования не изучалась. Но использовались источники, содержащие теоретические и эмпирические данные о коррупционной преступности, методах ее изучения и т.п. (Б.В. Волженкина, В.В. Лунеева, С.В. Максимова, В.А. Номоконова, П.С. Яни и др.). Дискуссионные моменты и опыт проведения иных исследований учитывались по обобщенным материалам конференций и круглых столов, проведенных в течение последних лет Центром по борьбе с коррупцией и организованной преступностью при ИГП РАН.

Методология и методика исследования. Методология исследования определялась принятыми в российской науке подходами к изучению взаимодействия общества и человека с окружающей средой, проявляемого в конкретной сфере — природопользовании с учетом форм отклоняющегося (в данном случае — преступного и правонарушающего (поведения), а также к изучению социально-значимых, негативных явлений — преступности в целом, коррупции и организованной преступности, в частности. При этом методологически важным является усиление междисциплинарного подхода, объединяющего возможности криминологии, экологического, уголовного и административного права в целях выявления сущностных черт изучаемого объекта — коррупционного экологического лицензирования. Соответственно избирались конкретные методы исследования: а) толкование правовых предписаний (норм экологического, уголовного, административного законодательства); б) разработка понятийного аппарата с одновременным выделением признаков понятий, обозначающих сущностные необходимые стороны описываемых этими понятиями явлений и процессов; в) сбор, анализ и оценка эмпирической информации как относящейся к предмету исследования, характеризующей его, так и определяющей возможности ее использования для построения теоретической модели коррупционного экологического лицензирования и для разработки практических рекомендаций по выявлению, фиксации, пресечению и предупреждению такого рода актов противоправного поведения; г) ориентировочная оценка наносимых коррупционным экологическим лицензированием экологического, экономического и иных социальных ущербов; д) изучение и анализ материалов

СМИ и проведение неформальных бесед с работниками природоохранительных и правоохранительных органов.

Правовое регулирование лицензирования природопользования в РФ: понятие, процессуальные порядки, особенности. Лицензирование является одним из наиболее широко используемых административно-правовых инструментов в области природопользования и охраны окружающей среды. Можно говорить о существовании разветвленной *разрешительной системы*, подразумевающей под ней совокупность органов экологического управления, обладающих полномочиями давать и аннулировать лицензии (разрешения), процессуальных порядков выдачи (изменения условий, аннулирования) лицензий, материально-правовых норм, регулирующих содержание и условия лицензий. В законодательстве и в литературе часто встречаются два термина — «лицензирование» и «разрешение», иногда один из них берется в скобки. Разъяснение юридических различий между этими двумя терминами в литературе по экологическому и административному праву не приводится¹. По всей видимости, употребление того или иного термина связано с традициями, как и некоторых специфических названий для отдельных лицензий (лесорубочный билет, ордер, лесной билет²). Обязательность лицензирования установлена для осуществления деятельности на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации; водопользования; пользования животным миром и недрами; мелиорации земель, осуществления экологического аудита, гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды, сбора и реализации сырья из дикорастущих лекарственных растений, обращения с отходами и мн.др. Особое место в системе российского лицензирования занимает *лицензия на комплексное природопользование*.

Основные виды лицензирования классифицируются по различным критериям. По формальному признаку — *названию документа* — выделяются две большие группы: лицензии и разрешения. По *объекту* лицензирования выделяется группа лицензий (разрешений): 1) на природопользование, т.е. определяющих права и обязанности природопользователя при эксплуатации природного ресурса, изъятии его из окружающей среды, условия этой деятельности, ограничения, параметры используемого природного ресурса (например, видовая принадлежность, возраст, пол добываемых охотничьих животных, их количество, разрешенные средства добычи, места и сроки охоты и т.п.); 2) осу-

¹ См. например: Бринчук М.М. Экологическое право (Право окружающей среды). М., 1998. С. 342–384; Краснов О.И. Экологическое право. М., 2001. С. 169–171; Экология: Юридический энциклопедический словарь / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2000. С. 184–191.

² Эти виды лицензий отменены ЛК РФ 2006 г.

шествление видов деятельности, возможной благодаря самому факту существования природного ресурса (например, морская разведка живых ресурсов исключительной экономической зоны РФ); 3) оказание воздействий на окружающую среду и ее компоненты (негативное — например, на размещение опасных отходов или позитивное — на природоохранительную деятельность, на проведение экологического аудита). Цели и виды деятельности, осуществляемой на основании лицензий, разделяют их на: полученные для удовлетворения личных нужд и для осуществления хозяйственной (предпринимательской) деятельности в целом или ее этапа; на связанные с изъятием и полным использованием предмета лицензии и связанные с извлечением, использованием полезных свойств или части предмета лицензии, и т.п.

По сфере лицензирования можно выделить лицензии (разрешения) на пользование или иную деятельность в отношении недр, земель, вод, т.е. на недропользование, водопользование, и т.д., а по источнику права, регулирующего материальные и процессуальные нормы о лицензировании: а) лицензии, выдаваемые в соответствии в Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹ от 7 августа 2001 г., в первую очередь касающиеся работ и услуг, связанных с повышенными экологическими рисками или по иным причинам подлежащих особому контролю, например, в области обращения с опасными веществами, отходами и т.п.; б) лицензии (разрешения), содержание и предоставление которых регламентируется специальными экологическими законодательными и иными актами (Водным кодексом, постановлениями Правительства РФ и т.д.)². По субъектам пользования лицензии разделяются на выдаваемые российским физическим и юридическим лицам и иностранным физическим и юридическим лицам, а также международным организациям государствам. Наконец, можно принять во внимание субъекта выдачи лицензий и выделить лицензии, выдача и контроль за использованием которых осуществляется органом экологического управления (федерального уровня или территориальным) единолично, и лицензии, которые выдаются таким органом по согласованию с иными специально уполномоченными в области охраны окружающей среды и природопользования органами, органами местного самоуправления, администрацией субъекта РФ.

¹ СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3430.

² В ходе исследования был составлен перечень такого рода законодательных подзаконных актов, включающих только по принятым Министерством природных ресурсов РФ актам 80 наименований, по принятым Роскомнедра (до выдачи) — 35 наименований.

Даже неполный перечень лицензий с учетом их классификации показывает, что сфера реализации норм об экологическом лицензировании весьма широка. В него вовлечены многочисленные субъекты: выдающие лицензии, контролирующие их соблюдение, заявители (природопользователи). Рассмотрим элементы разрешительной системы.

Лицензия является официальным документом, который разрешает определенному лицу (лицам) осуществление указанного в нем вида деятельности в течение установленного срока, а также определяет условия его осуществления. Подробно урегулированы основания выдачи, приостановления, аннулирования лицензий, обжалования решений и действий лицензионных органов, установлен перечень документов, для получения лицензии и порядок их регистрации. Применительно к отдельным видам лицензий (разрешений) вводятся дополнительные условия или требования, необходимо наличие подлинника лицензии.

Все выданные разрешения (лицензии) подлежат учету в реестрах, которые ведет соответствующий лицензионный орган. В положениях о конкретных видах лицензирования указываются сроки действия этих документов. Они различны и могут определяться как разовые, до 1 года, сезонные, 3 года, 5 лет, от 3 до 5 лет, либо во временных пределах, установленных законом, на меньший срок — по желанию заявителя. Для всех лицензий, подпадающих под действие Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» установлен единый срок действия — 5 лет.

В связи с регулированием экологического лицензирования устанавливается ряд запретов и ограничений, например, запрет на передачу третьим лицам права на использование лицензии. За нарушение правил экологического лицензирования предусмотрена юридическая ответственность: в УК РФ и КоАП РФ.

Краткое описание порядка лицензирования позволяет обозначить те «точки», в которых: возникают потребности в коррупционных услугах, запускаются в действие коррупционные механизмы, возможны нарушения законодательства, необходимо принятие профилактических мер.

Признаки коррумпированного экологического лицензирования. К ним относятся: противоправность, связанность его с иными нарушениями, специальная субъектность, включенность в процесс экономической деятельности, регионализм и распространенность¹.

Криминологическая характеристика объекта исследования. Сравним приведенные выше общие данные (см. табл. 1) с состоянием и

¹ Подробно характеристику этих признаков коррупционного экологического лицензирования см. в научном отчете в web-сайт — www.center.newmail.ru

динамикой тех видов экологических преступлений, которые в наибольшей степени связаны с коррупцией и часто сопряжены с нарушением требований в области экологического лицензирования¹.

В 2000 г. браконьерство всех трех видов составило 98,3% от числа экологических преступлений в стране; в 1999 г. — 97,7%. В принципе эта тенденция устойчива (см. табл. 3).

Рассмотрим коррупционные механизмы на примере лицензирования лесопользования, которое, как уже отмечалось, было заменено ЛК РФ 2006 г. договорными отношениями. Но все же — с точки зрения методологии — результаты, полученные нами в 2001 г., предоставляют определенный интерес и сегодня.

Исследование этого направления осложнялось рядом обстоятельств. В первую очередь это масштабы лесопользования в России. Только в ведении МПР РФ насчитывалось более 100 млн лесохозяйственных организаций, объектов лесного фонда, на которых по состоянию на 1 января 2001 г. осуществляли различные виды хозяйственной деятельности более 81 тыс. лесопользователей. Объекты контроля располагались на территории, превышающей 1,2 млн га в разных климатических и геоботанических зонах, с разной плотностью населения и развитостью инфраструктуры. Второе немаловажное обстоятельство касается численности аппарата управления и контроля, который всегда существенно² превышал аналогичные структуры по другим видам контроля за природопользованием.

Ранее порядок лицензирования лесопользования детально регламентировался российским законодательством. Оно осуществлялось по разрешительной системе, т.е. в соответствии с выдаваемыми в специальном порядке лицензиями, лесорубочными билетами, лесными билетами, ордерами, а также на основании договоров аренды, концессии, безвозмездного пользования. Разрешение требовалось: на заготовку древесины, живицы, второстепенных лесных ресурсов, побочные лесные пользования, пользование лесным фондом для нужд охотничьего хозяйства,

¹ Данные за период с 1991 по 1999 г. приведены Э. Жевлаковым и Н. Суловой (Указ. соч. С. 71); сведения за 2000 г. обобщены не полностью и даны в виде показателей прироста отдельных преступлений в процентном соотношении к 1999 г. по источникам ведомственной отчетности.

² К началу административной реформы в рамках МПР РФ и входящей в его состав Государственной службы контроля в сфере природопользования и экологической безопасности действовали около трехсот человек; основные функции в области управления лесным фондом осуществляли Государственная лесная служба (Гослесохрана) и подчиненные ей 1800 лесхозов — всего около 100 тыс. человек. Наряду с этими структурами МПР РФ действовало управление МСХ РФ, в чьем ведении находился лесной фонд сельскохозяйственных организаций. Управление городскими лесами возлагалось на городские власти (например, в г. Москве).

в научно-исследовательских, культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целях.

Анализ правовых предписаний показывает, в отношении каких объектов лесопользования, на каких его этапах возможна противоправная деятельность, связанная с коррупционным экологическим лицензированием. Особенно высок, по наблюдению криминологов, коррупционный потенциал при проведении лесных конкурсов и аукционов¹.

Число правонарушений лесного законодательства в России традиционно высоко (см. табл. 3). Только в 2001 г. было выявлено около 103 тыс. нарушений, а ущерб, причиненный лесному хозяйству, составил более 32 млрд руб. К административной ответственности было привлечено более 40 тыс. должностных лиц и граждан, начислено штрафов на сумму почти 9 млн руб., из которых взыскано 5 млн 600 тыс. Кроме того, более 8500 материалов было направлено в правоохранительные органы для возбуждения уголовных дел (по ним к уголовной ответственности уже привлечено около 1300 человек), из органов Гослесоохраны было уволено 172 человека за ненадлежащее выполнение служебных обязанностей, в том числе в связи с выявленными фактами их коррупционного поведения, а некоторые из них были привлечены и к уголовной ответственности. Кроме того, в 146 случаях приостанавливалась, ограничивалась или запрещалась деятельность лесопользователей. В результате принятых контрольных и оперативных мер изъято более 180 тыс. кубометров незаконно добытой древесины, которую реализовали на сумму около 50 млн руб., 768 раз задерживались транспортные средства и изымались орудия незаконного лесного промысла. Лесопользователям, допустившим лесонарушение, было предъявлено исков на сумму почти в 3 млрд руб. (взыскана треть этой суммы) а также начислено неустоек в размере более 560 млн руб., из которых взыскано также почти 1/3.

Лесонарушения многообразны. Об этом свидетельствует и количество статей в УК РФ, КоАП РФ, (КоАП РСФСР). Но львиную долю в их структуре составляют незаконная порубка (по терминологии ЛК РФ 2006 г. — незаконная рубка), нарушение правил пожарной безопасности в лесах РФ, нарушение правил отпуска древесины на корню. Для иллюстрации сошлемся на данные за 2001 г. Из 103 тыс. нарушений — названные выше, соответствен-

¹ О недостатках проведения лесных конкурсов и аукционов и связанных с этим проблем правоприменения и особенностях предпринимательской деятельности см.: Жалинский А.Э., Поличка М.А., Поличка Н.П. Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. Хабаровск, 2002.

но, составляли 29 411, 46 784, 16 570, т.е. фактически половина всех лесонарушений так или иначе в то время была связана с посягательствами на порядок лицензирования лесопользования. Рассмотрим данные о динамике незаконных рубок в лесах РФ.

Таблица 20. Динамика незаконных рубок в лесах РФ

| Год | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Кол-во | 8786 | 12726 | 15947 | 19438 | 21352 | 22992 |
| Объем, тыс. куб. м | 320 | 347 | 451 | 573 | 489 | 451 |
| Ущерб, млн руб. | 671 | 728 | 948 | 1204 | 1003 | 946 |
| Год | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Кол-во | 22370 | 21370 | 23567 | 28978 | 30145 | 29411 |
| Объем, тыс. куб. м | 401 | 389 | 526 | 720 | 732 | 991 |
| Ущерб, млн руб. | 842 | 817 | 1105 | 1512 | 1537 | 2850 |

Приведенные данные показывают ряд тенденций. В первую очередь, налицо постоянный рост числа незаконных рубок, причем в начале девяностых годов он составлял от 3–4 тыс. ежегодно, в середине девяностых годов стабилизировался и достигал прироста в 1–2 тыс. нарушений, затем несколько снизился, а начиная с 1999 г. вновь наблюдается резкий скачок — более чем на пять тысяч, и такая высокая доля продолжает с тех пор удерживаться. Пропорционально количеству незаконных рубок возрастают и объемы незаконно добытой древесины, хотя здесь колебания более заметны. Это, видимо, объясняется большим числом мелких порубок, во-первых, а, во-вторых, пресечением нарушений на более ранней стадии. Сложнее выглядит динамика ущерба, причиняемого незаконной рубкой леса. Здесь сказываются несколько факторов: качество и стоимость древесины, изменение такс за ущерб, причиняемый незаконной ее добычей, рост рыночных цен на отдельные лесоматериалы, увеличение спроса на лесопродукцию на легальном и нелегальном рынках, возникновение пунктов скупки незаконно добытой древесины в пограничных регионах и расширение незаконной торговли лесоматериалами, активизация деятельности преступных групп, обеспечивающих цепочку «незаконные рубки — купля/продажа незаконно добытой лесопродукции — контрабанда лесопродукции».

Все же следует оговорить, что при всей опасности нарушений законодательства о лицензировании лесопользования, ущерб, наносимый ими лесам России, как правило, был ниже ущерба, причиняемого лесными пожарами, хотя в последнее время эта тенденция меняется. Соотношение их выглядит следующим образом.

Таблица 21. Структура ущерба

| Виды ущерба | Год | 2000 | | 2001 | |
|---|-----|----------|--------|----------|--------|
| | | млн руб. | кол-во | млн руб. | кол-во |
| От лесных пожаров | | 3500 | 18994 | 2458 | 21267 |
| От незаконных рубок | | 454 | 40000 | 2850* | 29411 |
| От повреждения леса опасными веществами, отходами | | 590 | 100 | 828 | 320 |
| От самовольного захвата земель лесного фонда | | 38 | 663 | 217 | 629 |
| От нарушения законодательства об охране животного мира и среды его обитания | | 14 | 3759 | 7 | 5059 |
| От иных (в том числе самовольного побочного лесопользования) | | 43 | 2130 | 26202 | 1889 |

* Суммы ущерба в 2001 г., значительно увеличились благодаря повышению такс (Постановление Правительства РФ от 21 мая 2001 г. № 338 // СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 2236).

География лесонарушений тоже показывает интересные закономерности.

Таблица 22. География лесонарушений

| Федеральный округ | Незаконная порубка | Нарушение правил пожарной безопасности | Несоблюдение условий разрешительных документов | Нарушение правил отпуска древесины на корню | Тыс. |
|-------------------|--------------------|--|--|---|------|
| Центральный | 6043 | 2620 | 2201 | 2094 | 15,8 |
| Северо-Западный | 5156 | 2339 | 1128 | 1206 | 29,8 |
| Южный | 3133 | 538 | 933 | 565 | 2,4 |
| Приволжский | 5545 | 3033 | 3375 | 3592 | 1,7 |
| Уральский | 1981 | 571 | 1642 | 2476 | 4,4 |
| Сибирский | 5849 | 5973 | 1241 | 1877 | 22 |
| Дальневосточный | 1704 | 4407 | 1162 | 4760 | 10,6 |

Анализ противоправного поведения с содержательной точки зрения показывает, что самовольные, без разрешительных документов рубки в лесах РФ в 1990-х гг. приобрели массовый характер. Часть незаконно добытой древесины при этом использовалась для личных нужд, но большая часть продавалась и переправлялась в сопредельные страны. И то и другое происходило при попустительстве и прямом содействии органов

лесоохраны и администрации регионов. Так, И.П. Глазырин отмечает: «Мелкие случаи коррупции нередко связаны с теми природными ресурсами, доступ к которым не представляет собой проблемы: например, лесничий, получающий очень небольшую зарплату, может также за весьма незначительную сумму закрыть глаза на незаконные рубки леса. Есть основания считать, что такая практика получила распространение после резкого роста спроса на древесину за последний год»¹.

Многочисленные факты массовых рубок имеют место в Брянской области (отметим, что этот регион характеризуется сложной экологической обстановкой в связи с зараженностью радионуклидами значительной площади, в том числе лесов в результате аварии на Чернобыльской АЭС). Еще более остро эта проблема стоит в Сибири и на Дальнем Востоке. Так, на территории Читинской области организовано большое количество пунктов скупки, откуда древесина переправляется в Китай. Поскольку таких пунктов много и существует возможность отгружать древесину без документов, подтверждающих ее происхождение, происходит рост незаконных рубок леса. В этих целях создаются специальные бригады, оснащенные современной техникой. Для борьбы с этим явлением обходной метод охраны и защиты лесного фонда не годится. Здесь сказываются объективные обстоятельства: большая площадь обходов, их удаленность и труднодоступность. В результате выявляемость незаконных рубок, по мнению специалистов, в лучшем случае составляет всего 55%. Особое внимание следует обращать на деятельность *организованных* групп, занимающихся незаконной рубкой и вывозом древесины. Отмечается опасное явление: они стали чаще прибегать к насилию и даже к применению оружия. Работники Гослесоохраны указывают также, что, например, в Алтайском крае зачастую самовольные рубки леса и вывоз лесоматериалов производятся в ночное время, скрытно, особенно вблизи населенных пунктов. Выставление постов не дает нужного эффекта из-за большой разветвленности автодорог. Еще более яркие примеры предоставляет Дальневосточный регион. В ведомственных отчетах описывались ситуации, складывающиеся в Амурской и других областях. Так, на территории Амурской области лесохозяйственную деятельность осуществляли 558 лесопользователей 24 крупных арендаторов, которых постоянно проверяли контролирующие органы. В результате в 2001 г. были выявлены 383 лесонарушения, причинившие ущерб 66,8 млн руб. На долю незаконных рубок приходилось 368 случаев, срублено 13 955 кубо-

¹ Глазырин И.П. Возможные пути коррупции в природопользовании и охране окружающей среды (<http://www.chati.ru>).

метров древесины, сумма причиненного ущерба — 63,2 млн руб., причем практически треть, т.е. 119 рубок объемом 6288 кубометров с ущербом 35 млн 2000 тыс. руб., совершили лица, которых не удалось установить и привлечь к ответственности. Работники лесоохраны отмечают, что такое количество нарушений и размеры ущерба обусловлены большим спросом и высокими ценами на древесину сосны, которая вывозится в Китай, а также усилением экспансии китайских бизнесменов, занимающихся использованием лесных ресурсов на месте в Амурской области. Здесь есть еще один аспект причиняемого ущерба. Поскольку китайские предприниматели заинтересованы в заготовке и вывозе пиловочника в круглом виде, то спросом пользуется в основном сортимент большого диаметра, а тонкомер, поделовая и дровяная древесина не находят сбыта и поэтому оставляются на делянах, ухудшая противопожарное, санитарное состояние лесов. Запас сосны в Амурской области не превышает 3%, поэтому Глава администрации принял специальное постановление для сохранения сосновых насаждений в этом регионе. Кроме того, в связи с участившимися фактами лесонарушений, массовостью незаконных рубок и нарушений условий разрешительных документов в 2001 г. неоднократно выносились решения об ограничении права пользования лесным фондом. Основанием для этого являлось невнесение платежей по представлению управления Министерства по налогам и сборам по Амурской области. Территориальный комитет природных ресурсов вынес ряд решений об ограничении права пользования лесным фондом путем прекращения выписки лесорубочных билетов до полного погашения долга. И здесь, как и в других регионах РФ, наиболее характерным нарушением являются незаконные рубки (сосны и др.), а также рубки на участках леса вокруг деревень в малолесных районах для заготовки дров.

В итоге в Государственном докладе о состоянии окружающей природной среды в РФ за 2001 г. сделан вывод: «Коренной причиной роста незаконных рубок леса в лесах Российской Федерации является неслыханная ранее неограниченная возможность сбыта незаконно добытой древесины и отсутствие эффективного государственного контроля за всей технологической цепью: от заготовки леса до его переработки или поставки на экспорт».

Приведенные примеры указывают еще на два признака рассматриваемой группы лесонарушений (помимо массовости) — *доступность* объекта/предмета посягательства и относительную *простоту* орудий и средств совершения противоправных деяний. В этом важное отличие коррупционного лесопользования от иных видов коррупционного эколицензирования и смежных с ним правонарушений.

Нарушения разрешительного порядка и условий лицензий сводится в основном к таким, как: а) осуществление рубок по просроченным лесорубочным билетам; б) *перерубы*, т.е. заготовка древесины в большем объеме, чем это определено разрешительными документами; в) незаконная *выписка* лесорубочных билетов подставным, т.е. не существующим в действительности, фирмам; г) *замена* видов рубок; д) *фальсификация* объекта лесозаготовки, с помощью этого способа часто назначаются в рубку приспевающие насаждения, либо происходит необоснованное назначение в санитарную рубку; е) нарушение *порядка отвода* лесосек, в том числе отсутствие отвода в натуре¹, т.е. обозначением на местности, и т.п. (распространенность такого рода нарушений повлекла за собой необходимость выделения в ходе реформы законодательства об административных правонарушениях специального состава «нарушение порядка отвода лесосек» в части первой ст. 8.24 КоАП РФ); ж) отпуск *большого количества* древесины, чем предусмотрено нарядом вышестоящей организации (это нарушение характерно в первую очередь для заготовки древесины в лесах Министерства обороны РФ); з) *нарушение лесохозяйственных требований при заготовке леса* арендаторами, заключившими краткосрочные договоры аренды — до 5 лет, не восстанавливающими лесные насаждения и нарушения законодательства при заключении договоров аренды участков лесного фонда, которые выражаются в том, что и во всех договорах указаны конкретные объемы по выполнению арендаторами лесовосстановительных, противопожарных и других лесохозяйственных работ; необоснованно установлен начальный период освоения арендных участков; не указан конкретный размер арендной платы; не все договора зарегистрированы в установленном порядке. Этот вид противоправного поведения обладает высоким коррупционным потенциалом, поскольку позволяет извлекать незаконные доходы и арендатору и «помогающему» ему работнику лесхоза; к) *уничтожение* верхнего плодородного слоя лесных почв, *повреждение* деревьев до степени и не до степени прекращения роста допускаются как при лесозаготовке, так и иных работах (строительство трубопроводов, дорог и т.п.);

¹ См.: Дубовик О.Л. Комментарий к ст. 62 // Комментарий КоАП РСФСР. 6-е изд. М., 2002. С. 229–235; Крассов О.И. Право лесопользования в СССР. М., 1990; Крассов О.И. Комментарий к основам лесного законодательства РФ. М., 1995; Комментарий к Лесному кодексу РФ / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 1997; завилы отвода лесосек регламентируются в ряде актов, см.: Приказ Федеральной службы лесного хозяйства от 15 июня 1993 г.; Правила отпуска древесины на рубку в лесах РФ (Наставления по отводу и таксации лесосек в лесах РФ) // СЗ Д. 1998. № 23. Ст. 2553; и др.

л) *незаконная*, т.е. без лесного билета, *заготовка* дикорастущих деревьев лекарственного и технического сырья, плодов, орехов и т.п.; м) *замена* субъекта лесопользования распространена в сельских лесах, которые формально были переданы в безвозмездное пользование сельхозорганизациям, но фактически лесопользование осуществляли здесь межхозяйственные лесхозы МСХ РФ, причем как по промежуточному, так и по главному пользованию, а также различные коммерческие организации, никак не связанные с сельским хозяйством, но «сумевшие» в обход прямого запрета получить от территориальных органов МСХ РФ соответствующие разрешения; н) противозаконное *присвоение* права определения лимитов лесопользования, выдачи разрешительных документов, установления форм и изготовления бланков лицензионных документов. Так, органы исполнительной государственной власти в субъектах РФ необоснованно выделяли лесопользователям лимиты по краткосрочному пользованию в сельских лесах; МСХ РФ в нарушении ст. 42 ЛК РФ 1997 г. разработало и утвердило форму лесорубочного билета, по которым сами сельские лесхозы заготавливали лесную продукцию, либо предоставляли право лесопользования другим лицам.

Типизация коррупционного экологического лицензирования. С учетом приведенных данных и анализа других сведений можно выделить:

1. Деятельность природопользователей без оформления разрешительных документов — коррупционный механизм состоит в оплате и ином воздействии на должностных лиц контрольных органов, которые не проводят проверку подконтрольных объектов (территорий), либо не фиксируют документально выявленные факты самовольного, т.е. без надлежащего разрешения (лицензии), природопользования.

2. Деятельность природопользователей, имеющих разрешительные документы, но получивших их незаконно, например, путем фальсификации исходных или сопровождающих документов, непредоставления документов и т.п. — коррупционный механизм состоит в подключении должностных лиц лицензирующего органа на раннем этапе — при рассмотрении заявки, запроса.

3. Деятельность природопользователей, имеющих разрешительные документы, которые не обладают юридической силой, т.е. просрочены, выданы иному юридическому или физическому лицу, относятся к иному объекту лицензирования (объекту, характеризующемуся иными, чем указано в лицензии пространственными, временными и т.п. признаками) — коррупционный механизм здесь аналогичен описанному в п. 1.

4. Деятельность природопользователей, имеющих действительные юридически и в рамках закона полученные разрешительные документы, но нарушающие определенные в них условия и требования. Это наиболее разнообразная группа нарушений (замена предмета пользования, превышения объемов природопользования, выход за пространственные и временные границы, обозначенные в разрешительных документах, и т.п.) — коррупционные механизмы аналогичны описанным в п. 1.

5. Деятельность природопользователей, имеющих действительные юридически и законно полученные разрешительные документы, не нарушающих условия, определенные в них, но нарушающих экологическое законодательство РФ и субъектов РФ — коррупционный механизм отличается тем, что при выдаче лицензий сформулированные в ней условия были определены с нарушением российского законодательства по сговору должностных лиц лицензирующего органа и заявителя, т.е. потенциального природопользователя.

6. Деятельность должностных лиц органов исполнительной власти и контрольных природоохранительных органов, наделенных полномочиями по организации процедур получения лицензий и определяющих их содержание и условия (в том числе конкурсную основу, ОДУ, квоты и т.п.), вынуждающих природопользователей пользоваться предлагаемыми им коррупционными услугами — коррупционный механизм отличается большей организованностью, а способы стимулирования и давления на контрагентов — большей отработанностью.

Таким образом, в ходе исследования подтвердились (в том числе эмпирически) выдвинутые гипотезы о том, что коррупция сферы экологического лицензирования представляет собой явление: а) характеризующееся высокой степенью общественной опасности, наносящее значительный экологический, экономический и др. ущерб, продуцирующее не только должностную, экономическую, но и экологическую преступность; б) обладающее значительным криминогенным потенциалом и приобщающее к разным формам противоправного поведения часть населения РФ; в) способное к распространению быстрыми темпами в связи с появлением новых разновидностей лицензируемой и регистрируемой экологически значимой деятельности; г) связанное с иными потенциально коррупционными сферами деятельности (торговлей окружающей средой, определением лимитов и квот на добычу природных ресурсов, проведением конкурсов, аукционов на разработку запасов полезных ископаемых, захоронением отходов и т.п., а также с транснациональной преступностью и др.

ПЕРСОНАЛИИ

Абрахамс Дарен (Darren Abrahams)

В 1999 г. был избран в Суд Англии и Уэльса. В настоящее время — член Брюссельского офиса Steptoe & Johnson L.L.P. Сфера его практической деятельности — законодательство ЕС в области охраны окружающей среды, биотехнологии, пищевой индустрии, медицинской техники и фармацевтики. Регулярно публикуется в журнале «Экологического права» издательства Оксфордского университета по темам международного и британского прецедентного права.

Альбрехт Ханс Йорг (Hans-Jörg Albrecht)

С 1997 г. — директор Института зарубежного и международного уголовного права Макс Планка во Фрайбурге (Германия). Преподает уголовное право, уголовный процесс и криминологию в Университете Фрайбурга. Его научные интересы включают юридические, криминологические и политические аспекты, вытекающие из теории назначения наказания, преступлений, совершенных несовершеннолетними, преступлений, связанных с наркотиками, экологических преступлений и организованной преступности, системы уголовных санкций.

Амендола Жанфранко (Gianfranco Amendola)

Юридической практикой начал заниматься в качестве мирового судьи в 1967 г. С 1970 г. его основная деятельность посвящена вопросам охраны окружающей среды. С 1989 по 1994 г. — член Европарламента от Итальянской партии Зеленых и вице-президент Комиссии по охране окружающей среды Европарламента. В сентябре 1994 г. вернулся к судебной деятельности в качестве прокурора в процессах по делам об экологических преступлениях в Риме. С 2000 г. является заместителем Главного государственного обвинителя. У него много публикаций в журналах и газетах, он издал около 20 книг по экологическому праву.

Бáнди Гюла (Gyula Bándi)

Профессор права, заведует кафедрой экологического права в Католическом университете Pazmani Peter (Будапешт, Венгрия), автор различных книг и статей по экологическому праву и редактор серии «карманных» книг по экологическому праву. Занимается экологическим правом на практике в качестве адвоката и участвует в различных проектах, касающихся аппроксимации экологического права в Венгрии и странах Южной Европы.

Банкобеца Гилберт М. (Gilbert M. Bankobeza)

С 1991 г. — старший юрисконсульт по реализации и проверке соответствия Монреальского протокола в ЮНЕП (программе ООН по окружающей среде), автор статей по Монреальскому протоколу в Ежегоднике, публикуемом Ассоциацией американских юристов.

Бар Магдалена (Magdalena Bar)

Адвокат, партнер в адвокатском бюро «Jendorska Jerzmanski Bar & Partners, юристы-экологи», заместитель Директора Центра экологического права. Автор, соавтор или соредатор 11 книг и около 40 статей